

# Analisis CSIS

## Pasar Tenaga Kerja Dalam Menghadapi Krisis Global

### DAFTAR ISI PERISTIWA

#### *Tinjauan Perkembangan Politik:*

- Pemilihan Umum 2009: Demokratisasi Yang Kurang Demokratis

#### *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

- Ekonomi Indonesia di Tengah Badai Krisis Global

#### *Tantangan Perusahaan, Produktivitas dan Kesejahteraan Pekerja Menghadapi Globalisasi*

#### *Perdagangan, Pertumbuhan Ekonomi dan Lapangan Kerja*

#### *Gejolak Industri, Pasar Tenaga Kerja dan Kesejahteraan Pekerja*

#### *Globalisasi, Pertumbuhan Ekonomi dan Tenaga Kerja Disadvantage di Indonesia*



CENTRE FOR  
STRATEGIC  
AND  
INTERNATIONAL  
STUDIES

Logo CSIS



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. *ANALISIS CSIS* adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam *ANALISIS CSIS* sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan

orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi – tiadanya sikap a priori – pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Dewan Redaksi

Redaksi Pelaksana

STT

Vidhyandika D. Perkasa

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Rizal Sukma, Raymond Atje,  
Medelina K. Hendyti

Faustinus Andrea

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

# Analisis CSIS

Vol. 38, No. 2, Juni 2009

ISSN 1829-5908

## DAFTAR ISI

### PENGANTAR REDAKSI

158 – 160

### ANALISIS PERISTIWA

- *Tinjauan Perkembangan Politik:*
  - Pemilihan Umum 2009: Demokratisasi Yang Kurang Demokratis  
*M. Sudibjo*
- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
  - Ekonomi Indonesia di Tengah Badai Krisis Global  
*Pratiwi Kartika*

161 – 177

178 – 191

### ARTIKEL

- Tantangan Perusahaan, Produktivitas dan Kesejahteraan Pekerja Menghadapi Globalisasi  
*Ira Setiati dan Widdi Mugijayani*
- Perdagangan, Pertumbuhan Ekonomi dan Lapangan Kerja  
*Haryo Aswicahyono dan Pratiwi Kartika*
- Gejolak Industri, Pasar Tenaga Kerja dan Kesejahteraan Pekerja  
*Teguh Yudo Wicaksono dan Fajar B. Hirawan*
- Globalisasi, Pertumbuhan Ekonomi dan Tenaga Kerja *Disadvantage* di Indonesia  
*Deni Friawan dan Carlos Mangunsong*

192 – 216

217 – 235

236 – 267

268 – 300

## PENGANTAR REDAKSI

Pembangunan ekonomi suatu negara dapat terefleksi dalam kinerja dari pasar pekerjanya. Pasar pekerja itu sendiri tergantung pada beberapa faktor, seperti pertumbuhan produk domestik bruto (PDB) dan kebijakan mengenai pekerja. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi menunjukkan kapasitas produksi yang meningkat dan karena itu, terdapat peningkatan kesempatan kerja dengan produktivitas yang meningkat. Secara demikian, pertumbuhan ekonomi mengakibatkan tingkat penyerapan tenaga kerja yang meningkat dengan upah riil yang lebih baik sebagai akibat peningkatan produktivitas. Kebijakan pekerja dapat mempengaruhi penyerapan tenaga kerja melalui jalur-jalur tertentu. Misalnya, instruksi pemerintah untuk menciptakan lingkungan kerja yang lebih tertata membuat perusahaan enggan untuk menggunakan lebih banyak pekerja. Akan tetapi pertumbuhan PDB dan institusi merupakan faktor-faktor yang sangat berpengaruh terhadap kinerja pasar pekerja, terutama tingkat penyerapan tenaga kerja.

Artikel *Ira Setiati* dan *Widdi Mugijayani* berjudul “Tantangan Perusahaan, Produktivitas dan Kesejahteraan Pekerja Menghadapi Globalisasi” membahas praktek partisipasi pekerja di Indonesia yang lebih cenderung dikendalikan pengusaha. Adanya peningkatan persaingan pasar dan perubahan sektoral telah menyebabkan sering terjadi pembajakan pekerja berbakat secara sembunyi-sembunyi. Hal ini, menyebabkan perusahaan-perusahaan mulai memikirkan bagaimana meningkatkan perjanjian dengan pekerja untuk dapat mencapai tujuan perusahaan. Praktek partisipasi pekerja merupakan satu faktor kunci yang dapat memperbaiki komitmen para pekerja terhadap performa organisasi. Sementara, seluruh perusahaan setuju dengan logika praktek partisipasi pekerja dan hubungannya dengan tujuan perusahaan. Akan tetapi hanya sedikit yang memiliki sistem sumber daya manusia modern dan mengimplementasikan sistem ini secara lengkap. PT Astra International Tbk, merupakan perusahaan yang mampu mengimplementasikan sistem ini dan tidak tercatat adanya

kasus pemogokan atau konflik pekerja. Bahkan pada saat perusahaan tersebut menghadapi beberapa perubahan manajemen secara drastis.

*Haryo Aswicahyono* dan *Pratiwi Kartika* dalam artikel berjudul "Perdagangan, Pertumbuhan Ekonomi dan Lapangan Kerja" menguraikan, meningkatnya regulasi mengakibatkan sektor modern pasar tenaga kerja menjadi lebih tidak fleksibel daripada periode sebelum 1998. Fakta ini sesuai dengan sumber pertumbuhan tingkat pekerja periode 2000-2005 dengan tingginya efek negatif peningkatan produktivitas dan kurangnya kontribusi dari pertumbuhan *output* dibandingkan dengan periode sebelumnya. Hal tersebut mungkin merupakan hasil dari perubahan perilaku perusahaan-perusahaan dan struktur ekonomi akibat pergeseran dari industri padat karya ke padat modal sebagai respon terhadap pasar tenaga kerja yang kurang fleksibel. Perilaku ini mungkin telah menciptakan "*jobless growth*" dan tidak meratanya distribusi pendapatan. Oleh karena itu, perlu adanya transformasi pasar tenaga kerja yang kurang fleksibel tersebut dengan mengurangi kontrol pemerintah melalui hukum dan peraturan. Transformasi tersebut memerlukan sebuah pergeseran dari penentuan tingkat upah aktual dan standar tenaga kerja yang berlebihan menjadi kebijakan yang lebih fokus pada jaring pengaman sosial.

Sementara, *Teguh Yudo Wicaksono* dan *Fajar B. Hirawan* dalam artikel berjudul "Gejolak Industri, Pasar Tenaga Kerja dan Kesejahteraan Pekerja" menguraikan studi pasar tenaga kerja yang menunjukkan bahwa selama periode setelah krisis ekonomi 1998, kinerja makro ekonomi yang baik tidak diikuti oleh baiknya pasar tenaga kerja. Beberapa faktor yang teridentifikasi: *Pertama*, pertumbuhan *output* dari industri yang berbasis tenaga kerja mengalami perlambatan pada beberapa tahun belakangan ini. *Kedua*, semakin ketatnya peraturan di pasar tenaga kerja yang mengakibatkan *backwash effect* pada beberapa industri, khususnya industri yang berbasiskan tenaga kerja. Namun demikian, ditemukan kedinamisan pada ketenagakerjaan di sektor manufaktur setelah periode krisis 1998 (2000-2005). Tingkat fleksibilitas ketenagakerjaan menurun cukup signifikan jika dibandingkan dengan periode sebelum krisis. Hal ini dapat dijelaskan dengan tingkat *job creation* dan *job destruction*. Dari hasil temuan juga memperlihatkan isis lebih sedikit dibandingkan dengan periode sebelum krisis.

Terakhir, *Deni Friawan* dan *Carlos Mangunsong* dalam artikel berjudul "Globalisasi, Pertumbuhan Ekonomi dan Tenaga Kerja *Disadvantaged*" menyebutkan bahwa selama 30 tahun terakhir Indonesia mengalami pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan mengubah secara struktural perekonomian Indonesia serta pasar tenaga kerjanya. Perubahan ini pada sisi permintaan membuat Indonesia lebih terintegrasi dengan ekonomi global, khususnya setelah kebijakan liberalisasi di pertengahan tahun 1980-an. Pertumbuhan yang kuat dan berkelanjutan di sektor padat karya membuat peningkatan permintaan akan tenaga kerja. Akan tetapi dari sisi penawaran, kebijakan keluarga berencana dan pembangunan persekolahan mendorong peningkatan investasi sumber daya manusia. Kedua ukuran ini secara bersamaan telah menciptakan peningkatan tenaga kerja Indonesia dari 67,5 juta orang di tahun 1986 menjadi 95,7 juta orang di tahun 2000.

REDAKSI

## ANALISIS PERISTIWA

---

### TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

#### Pemilihan Umum 2009: Demokratisasi Yang Kurang Demokratis

*M. Sudibjo*

### PENGANTAR

Istilah Pemilihan Umum yang dimaksudkan dalam judul tulisan ini adalah pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemilihan umum untuk memilih Presiden. Dalam tahun 2009 ini, tepatnya 9 April 2009 dan 8 Juli 2009, bangsa Indonesia telah melaksanakan agenda politik lima tahunan dalam suasana relatif tenang. Pemilihan umum ini merupakan suatu agenda politik penting dan sangat strategis karena dapat dijadikan barometer bagi proses demokrasi dan hasil pemilihan umum dapat menentukan arah perjalanan bangsa Indonesia selama lima tahun mendatang.

Adapun hasil pemilu legislatif adalah sembilan partai politik yang lolos *parliamentary threshold* (PT), yaitu Partai Demokrat (PD) = 19.684.450 suara (20,80%); Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) = 13.772.506 suara (14,60%); Partai Golongan Karya (PG) = 13.533.085 suara (14,30%); Partai Keadilan Sejahtera (PKS) = 7.571.398 suara (8,00%); Partai Amanat Nasional (PAN) = 5.755.905 suara (6,10%); Partai Persatuan Pembangunan (PPP) = 5.229.669 suara (5,50%); Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) = 4.887.082 suara (5,20%); Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) = 4.247.633 suara (4,50%);

dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) = 3.432. 048 suara (3,60%). Sedangkan 29 parpol gugur, tidak lolos PT. Sementara itu, hasil pemilu presiden pasangan SBY - Boediono terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden untuk periode 2009-2014.

Berkaitan dengan dua pemilu tersebut di atas, ada beberapa catatan penting dalam pelaksanaan dua agenda politik itu. Meskipun catatan itu tidak bisa untuk memaksakan pemilihan umum ulang secara nasional, akan tetapi sangat relevan karena hal ini menyentuh persoalan substansial dalam pemilu. Terhadap hal-hal yang tidak demokratis dalam pelaksanaan pemilu kiranya perlu mendapat perhatian banyak kalangan, agar tidak terulang lagi dalam pemilu lima tahun di masa mendatang. Berikut ini adalah masalah-masalah yang kiranya dapat dijadikan pelajaran.

## HASIL PEMILU 2009

Ditandai dengan catatan, pada tanggal 9 Mei 2009 Komisi Pemilihan Umum (KPU) menetapkan perolehan suara pemilihan umum legislatif (Pileg). Berdasarkan hasil penghitungan suara KPU, Partai Demokrat (PD) memperoleh suara terbanyak, dan 9 partai lolos *parliamentary threshold* (PT), sedangkan sisanya, 29 partai gugur. Sejumlah masalah, seperti misalnya daftar pemilih tetap (DPT), biaya pemilu yang besar, dan masalah golongan putih (golput) dan lain-lain perlu sebuah pemecahan secara arif dan adil. Tidak profesionalnya lembaga-lembaga yang dipercaya untuk mempersiapkan dan menyelenggarakan Pileg, khususnya KPU, mengakibatkan persiapan, pelaksanaan dan hasil Pileg menuai banyak kritik dan kecaman banyak kalangan. Bahkan banyak kalangan juga menyebutkan bahwa pelaksanaan Pileg 2009 ini dicatat dalam sejarah pemilu Indonesia sebagai Pileg paling buruk pasca reformasi.

Pesta demokrasi tersebut terkesan penyelenggarannya tidak serius, minimalis sehingga ada kesan hanya untuk memenuhi formalitas agenda politik lima tahunan. Tanda-tanda untuk itu sebenarnya telah nampak ketika DPR menyusun UU No. 10/2008 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang ketika itu terjadi kompromi antara partai-partai yang mempunyai wakilnya

di DPR, termasuk yang tidak lolos ET. Akibatnya, UU maupun peraturan pelaksanaannya banyak mengandung tafsiran berlubang atau bersayap, yang memungkinkan terjadinya multiinterpretasi.

Sembilan partai yang lolos PT, terdiri atas tujuh (7) partai "lama" (PD, PG, PDIP, PKS, PAN, PPP, PKB), dan dua partai "baru" (Gerindra, dan Hanura), yang merupakan pecahan dari Partai Golkar. Sisanya, 29 partai yang tidak lolos PT itu adalah partai-partai kecil dan "baru", serta sebagian partai "lama" yang sebenarnya tidak lolos ET 2004, akan tetapi karena ikut kompromi dalam penyusunan UU No. 10/2008 maka dapat disertakan dalam Pileg 2009.

Sementara itu, perolehan suara dari tujuh partai "lama" itu, dua diantaranya, yakni PD dan PKS, meningkat. Sedangkan lima sisanya, yakni PG, PDIP, PAN, PPP, dan PKB, menurun prosentase perolehan suaranya, demikian juga perolehan kursinya di DPR. Belum jelas faktor apa saja yang mempengaruhinya, karena tidak ada tolok ukur yang pasti. Logikanya mesin politik partai, seperti soliditas partai, tokoh (figur) partai, program partai, dana yang tersedia, dan waktu persiapan menjadi faktor utama yang menentukan perolehan suara. Tetapi merujuk pada situasi internal partai-partai peserta pemilu, yang mengakibatkan tidak optimalnya kerja mesin politik, tampaknya ada faktor lain (faktor  $X$ ), seperti memanfaatkan fasilitas negara, memanipulasi hasil kerja pemerintah, penekanan kepada pemilih, baik secara langsung maupun tidak, politik uang, tidak netralnya PNS maupun TNI dan Polri, serta adanya operasi intelijen, menjadi faktor yang sangat mungkin dalam menentukan kemenangan suatu partai. Anggapan demikian sangat kuat di banyak kalangan yang mengarah kesitu, akan tetapi hal ini perlu suatu penelitian mendalam agar tidak menimbulkan kecurigaan.

Misalnya, kenaikan suara dan kursi PD yang tidak semata-mata ditentukan oleh soliditasnya organisasi. Beda dengan PKS yang faktor soliditas organisasinya paling baik. Sementara, figur SBY sebagai presiden dan pribadi yang santun sangat berpengaruh terhadap kemenangan PD, meski juga perlu penelitian. Namun demikian, berdasarkan laporan-laporan dari daerah, ada faktor  $X$  cukup berpengaruh atas perolehan suara PD, bahkan partai ini mampu menembus daerah-daerah tertentu yang pada pemilu 2004

didominasi partai tertentu, seperti di Bali, DKI dan Sulawesi Selatan, yang semula dikuasai oleh PDIP, PKS, dan PG. Keadaan ekonomi dalam negeri yang relatif stabil, meskipun pertumbuhannya tidak tinggi, sangat menguntungkan perolehan suara PD, karena disinyalir PD bisa memanipulasi klaim bahwa keberhasilan kerja pemerintah selama kurang lebih 5 tahun dianggap sebagai keberhasilan SBY sendiri. Penurunan harga bahan bakar minyak (BBM), Bantuan Langsung Tunai (BLT), atau pengobatan gratis bagi keluarga tidak mampu, diklaim sebagai keberhasilan SBY dan bukan semata-mata keberhasilan pemerintah, yang nota bene juga keberhasilan Jusuf Kalla (JK) dan para menteri-menterinya.

Berkaitan dengan PG, selain sebagian besar kadernya berpindah ke Gerindra, Hanura, dan PD, soliditas organisasi PG dan tiadanya figur serta program yang ditawarkan kepada masyarakat tidak menarik, akhirnya berakibat pada faktor penurunan persentase suara dan kursinya. Lebih dari itu, tokoh-tokoh yang duduk dalam jajaran pimpinan DPP PG, sulit dicari sebagai orang yang benar-benar berjuang untuk kepentingan mempertahankan kegolkarannya, yang didasarkan pada ideologi Pancasila. Mereka lebih nampak sebagai pribadi-pribadi yang mengedepankan kepentingannya sendiri. Demikian halnya dengan sejarah terpilihnya JK sebagai Ketua Umum PG yang tidak maksimal dalam melakukan konsolidasi internal PG. Berbeda dengan Ketua Umum sebelumnya, Akbar Tanjung yang berhasil memulihkan kemenangan PG dalam pemilu 2004, setelah kalah dalam pemilu 1999. Selama kepemimpinan JK, hampir tidak ada kegiatan-kegiatan organisasi PG yang berkaitan dengan pembinaan kader maupun penggalangan partai.

Bagi partai-partai "baru" yang akhirnya juga tidak lolos PT, selain soliditas organisasinya belum teruji, dana dan waktu persiapan yang "terbatas" tidak memungkinkan mereka untuk meraih suara yang signifikan. Mereka pun juga tidak mempunyai basis pemilih yang dapat dijadikan modal awal dalam pemilihan. Lain halnya dengan PKS, PAN, PKB, dan PPP, yang mempunyai basis pemilih tradisionil. PDIP juga mempunyai basis pemilih tradisionil, yaitu bekas anggota PNI dan keturunan Bung Karno. Di samping itu, partai-partai baru itu juga tidak memiliki figur maupun program yang dapat ditawarkan kepada masyarakat.

Bagaimana halnya dengan Partai Gerindra dan Hanura? Selain mempunyai sumber daya manusia (SDM) yang berpengalaman dalam organisasi, juga didukung oleh bekas anggota PG, dana yang tersedia, yang memungkinkan mereka melakukan berbagai kegiatan yang dapat meraup suara. Iklan Partai Gerindra di TV yang ditayangkan secara terus menerus, memberi indikasi kuat dana yang dimilikinya. Program Partai Gerindra, khususnya di bidang pertanian dan golongan ekonomi lemah untuk membeli barang-barang di pasar tradisionil cukup mengena, meskipun tidak diikuti dengan cara melaksanakannya.

Masalah lain yang menarik adalah terpilihnya beberapa artis sebagai anggota DPR yang menang di beberapa daerah pemilihan (dapil), menggeser caleg dari para politisi. Kemenangan ini terjadi antara lain karena: (1) caleg-caleg parpol kurang dikenal oleh pemilihnya karena dianggap kurang merakyat; (2) rakyat bosan dengan politisi yang seringkali hanya memanfaatkan kepopulerannya sebagai sarana mendapatkan kedudukan; (3) artis-artis lebih populer, lebih dikenal oleh masyarakat pemilih, khususnya pemilih pemula dan ibu rumah tangga. Dukungan media elektronika, khususnya televisi melalui sebuah tayangan menjadi faktor kemenangan. Misalnya caleg Primus Yustisio dari PAN untuk dapil Jabar IX. Selain dianggap orangnya simpatik, dia adalah seorang bintang sinetron terkenal yang antara lain membintangi film "Tersinggung" yang ratingnya tinggi. Faktor ini sangat berpengaruh terhadap pemilih orang muda dan ibu rumah tangga sehingga ia terpilih sebagai caleg dari kalangan artis.

Sementara itu, partai-partai seperti PD, PAN, PDIP, Gerindra, dan PG, mendapat keuntungan dengan tampilnya para artis mereka sebagai calegnya yang menjadi pengumpul suara. Misalnya Jamal Mirdad (Gerindra), Angelina Sondakh (PD), Tantowi Yahya (PG), Miing Bagito (PDIP), Rachel Mariam (Gerindra), Rieke Diah Pitaloka (PDIP), Theresia EE Pardede (PD), Ingrid Maria Palupi (PD), Tetty Kadi Bawono (PG), Komar (PD), Primus Yustisio (PAN), Guruh Irianto Sukarno Putro (PDIP), Adji Massaid (PD), Venna Melinda (PD), dan Eko Patrio (PAN).

Jika dibandingkan dengan pemilihan legislatif (pileg) 2004, pileg 2009 ini bisa disebut sebagai hal yang minimalis. Ini tampak dari

besarnya partisipasi warga negara yang mempunyai hak pilih akan tetapi banyak jumlah suara tidak sah. Suara sah mencapai 104.099.785 dari total DPT: 171.265.442. Jika dibandingkan dengan pileg 2004, persentase suara sah itu mengalami penurunan, karena hanya mencapai 60,78%, sedangkan suara sah pada pileg 2004 mencapai 76,66%. Sementara suara tidak sah mencapai 17.488.581 (10,21% dari DPT), dan pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya (golput) mencapai 49.677.076 (29,01% dari DPT). Angka golput ini cukup fantastis karena lebih besar dari perolehan suara PD yang ditetapkan sebagai pemenang pileg, bahkan melampaui gabungan suara PG dan PDIP. PD mendapat 20,85%, PG: 14,45%, dan PDIP: 14,03%. Seandainya suara tidak sah dianggap sebagai bagian dari golput, maka jumlah golput seluruhnya mencapai 67.165.657 ( $17.488.581 + 49.677.076$ ) atau 39,22% dari DPT.

## MASALAH PERATURAN PERUNDANGAN

Sementara itu dalam hal peraturan perundangan, khususnya UU No. 10/2008, berlubang- lubang. Ini memungkinkan terjadinya interpretasi ganda dan ini sangat tidak mendukung terlaksananya demokratisasi secara baik jujur dan adil. Adanya pasal-pasal yang "bersayap" juga menimbulkan kecurigaan atas kesungguhan kinerja DPR dan partai-partai politik, maupun pemerintah dalam proses pembahasan UU. Kualitas UU yang demikian sebenarnya dapat diprediksi sejak pembahasan RUU dibahas di DPR, dimana terjadi pengingkaran DPR atas kesepakatan yang dituangkan dalam UU Pemilu tahun 2004 dengan cara melakukan kompromi dengan parpol yang tidak lolos ET. Cara ini tidaklah demokratis yang menyangkut eksistensi partai, melainkan hanya demi tercapainya keinginan partai "besar" itu sendiri. Akibatnya, rencana membentuk sistem presidensial dengan jumlah partai yang sederhana agar pemerintahan dapat berjalan optimal sulit dicapai. Sebaliknya justru jumlah partai peserta pemilu 2009 hampir dua kali lipat dibandingkan jumlah partai peserta pemilu 2004. Pemilu 2009 jumlah partai adalah 44, 38 diantaranya bersifat nasional, sedangkan 6 partai lokal ada di Nangroe Aceh Darussalam.

Masalah lainnya adalah putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang mengabulkan *judicial review* pasal 214 UU No. 10/2008 merupakan cermin kualitas UU Pemilu itu maupun kinerja DPR dan pemerintah yang tidak konsisten dengan konstitusi. Putusan MK itu menimbulkan perubahan yang sangat mendasar atas sistem pemilu, yang berakibat pada perolehan kursi parpol, karena terpilihnya caleg dalam hal ini ditentukan oleh suara terbanyak. Peranan parpol dalam penentuan caleg terpilih menjadi sangat berkurang. Demikian pula halnya dengan putusan MK yang mengabulkan *judicial review* tentang Kartu Tanda Penduduk (KTP) sebagai pengganti kartu pemilih.

Semestinya perbaikan pasal-pasal UU Pemilu semakin sinkron dengan konstitusi agar proses demokrasi dapat berjalan tepat. Akan tetapi persoalannya apabila hal itu dilakukan di tengah perjalanan maka sangat mungkin mengganggu strategi parpol atau caleg yang telah menyusun berdasarkan sistem yang lama, termasuk caleg tenar atau tokoh parpol yang tidak terpilih, yang semula mengandalkan pada nomor urut. Sebaliknya sangat mungkin caleg yang mengandalkan pada popularitas dan uang, justru bisa terpilih yang selama ini mereka belum tentu mengerti tentang fungsi parlemen ataupun masalah sistem ketatanegaraan RI. Dalam hal ini, popularitas tidak mempunyai kaitan langsung dengan kualitas, terutama menyangkut kinerja DPR periode 2009–2014. Apalagi bila komunikasi dan kontrol partai politik atas anggota partainya yang duduk sebagai anggota DPR tidak berjalan.

Dalam sistem pemerintahan sekarang ini, parpol dan DPR di-desain begitu besar peranannya, mirip dalam sistem parlementer. Banyak kalangan menyebutkan bahwa hal ini merupakan reaksi atas kuatnya pemerintah di zaman Soeharto dahulu, dimana fungsi *checks and balances* tidak berjalan. Berbeda dengan pasca tumbangnya Soeharto, sejak pemilu 1999 sampai dengan pemilu 2009, parpol-parpol dimungkinkan besar jumlahnya seperti pada pemilu 1999 dengan jumlah parpol 48; 2004: 24; dan 2009: 44. Jika dilihat dari segi jumlah parpol sekarang ini bisa disebut sebagai cermin kemajuan dalam berdemokrasi akan tetapi apabila dilihat dari substansi sepak terjang politiknya belum bisa disebutkan sebagai kemajuan demokrasi jika dilihat dari perjuangan mereka.

## KRITIK ATAS KINERJA KPU

KPU didesain sebagai lembaga pelaksana pemilu yang mampu melaksanakan pemilu berdasarkan asas langsung umum bebas rahasia (luber) dan jujur dan adil (jurdil) yang legitimasinya dapat dipertanggungjawabkan. Namun dalam pemilu legislatif dan pemilu presiden 2009, sejumlah kritikan ditujukan ke KPU, menyangkut kinerja KPU yang tidak profesional. Jika dilihat dari proses pelaksanaan tugas yang dipercayakan kepadanya, maka yang dijumpai adalah keprihatinan. Betapa tidak, sosialisasi pemilu yang lemah, pembuatan peraturan yang bersayap<sup>1</sup>, kerancuan dalam DPT, baik dalam pileg maupun pilpres, pengiriman logistik yang tidak tepat waktunya sehingga pelaksanaan pemilu tidak serentak, penghitungan suara banyak masalah, serta kesan keberpihakan, merupakan masalah-masalah itu.

Kinerja KPU yang demikian, dinilai oleh banyak kalangan sebagai pemilu terburuk sepanjang sejarah pemilu Indonesia pasca reformasi. Dalam hal ini, anggota KPU seolah tidak dapat membedakan masalah yang harus diprioritaskan dengan kesemrawutan pemilu. Pernyataan Ketua KPU bahwa penghitungan suara pemilu legislatif 9 Mei 2009 itu sah dan tidak berubah lagi (sudah final) semakin menunjukkan keterbatasan anggota KPU mengenai eksistensi peraturan, karena penghitungan itu ternyata belum final. Penghitungan suara di beberapa daerah, pada waktu itu seperti di Sumatera Utara (khususnya Nias Selatan), Maluku Utara, dan Papua belum selesai.

Khusus tentang daftar pemilih tetap (DPT), baik untuk pileg maupun pilpres sarat dengan persoalan. Kekisruhan tentang DPT ini sempat memunculkan wacana tentang perlunya pilpres ditunda.<sup>2</sup> Beberapa pihak menyampaikan penemuan kekisruhan DPT, seperti

<sup>1</sup> Peraturan KPU No. 15/2009 yang mengatur tata cara pembagian kursi DPR, DPD, dan PDRD di setiap daerah pemilihan kepada peserta pemilu; tata cara penetapan caleg terpilih anggota DPR, DPD, dan DPRD; dan tata cara penggantian calon terpilih anggota DPR, DPD, dan DPRD bertentangan dengan konstitusi. Baca Ramelan Surbakti, Guru Besar Perbandingan Politik FISP Unair, Surabaya, dalam makalahnya yang berjudul "Pembagian Kursi dan Penetapan Calon Terpilih DPR, dalam *Kompas*, 24 April 2009.

<sup>2</sup> Pada tanggal 5 Juli 2009, pasangan Megawati – Prabowo dan JK – Wiranto mendesak KPU untuk merampungkan persoalan DPT. Jika dalam waktu 1 x 24 jam belum diselesaikan, KPU harus menunda pilpres.

Bawaslu melaporkan DPT bermasalah merebak di minimum 16 provinsi, sedangkan menurut Direktur Cetro Hadar N Gumay, terdapat 15% hingga 17% pemilih ganda dalam DPT di setiap daerah.<sup>3</sup> Bahkan dua hari menjelang pelaksanaan pilpres, tim kampanye Megawati–Prabowo dan JK-Wiranto, serta KPU menemukan data ganda sekitar 11,21 juta pemilih dalam DPT yang berasal dari 70 kabupaten/kota di Jawa.<sup>4</sup> KPU pernah berjanji untuk memperbaiki ketidakprofesionalan kinerjanya, akan tetapi sampai menjelang pilpres tetap tidak menunjukkan perbaikan yang signifikan. kekisruhan DPT ini mengindikasikan, KPU tidak mau belajar dari pileg yang lalu.<sup>5</sup>

Persoalan DPT tidak hanya terkait dengan data administratif tentang kuantitas pemilih yang menentukan kemenangan suatu partai, akan tetapi menyangkut hak pilih rakyat maupun hak konstitusi. Jika pada era pemerintahan Soeharto, memilih didefinisikan sebagai kewajiban, namun di era reformasi ini, memilih lebih dikaitkan dengan proses demokrasi. Oleh sebab itu bila ada penduduk yang hak pilihnya dicederai, tidak tercantum dalam DPT, baik karena kelalaian atau kesengajaan birokrasi dan politik, maka itu bukan saja menyangkut masalah kesalahan statistik, akan tetapi sebuah tragedi.<sup>6</sup>

Sementara, sosialisasi pilpres juga menuai aksi protes karena ditemukannya poster calon presiden tertentu yang dijadikan contoh dalam sosialisasi pencontrengan. Dalam hal ini terkesan bahwa KPU memihak kepada calon nomor dua. Atas protes itu, Ketua KPU Abdul Hafiz Anshary dalam penjelasannya mengatakan “lalai” dan ia tidak tahu spanduk itu beredar.<sup>7</sup> Jawaban yang naif dan sederhana

<sup>3</sup> Baca *Media Indonesia*, 25 Juli 2009.

<sup>4</sup> Baca *Kompas*, 8 Juli 2009. Data ganda itu terdiri atas: 1) Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang sama (5,89 juta); 2) NIK dan nama sama (2,79 juta); 3) NIK, nama, tanggal lahir dan alamat sama (1,148 juta). Tetapi Ketua Umum KPU Abdul Hafiz Anshary tetap bersikukuh, temuan itu belum tentu pemilih ganda.

<sup>5</sup> Baca Syarwan Hamid, “KPU dan Potensi Kerusuhan”, *Suara Karya* 6 Juli 2009. Dia menegaskan, jika ada yang dapat dipuji dari KPU, ketuanya bisa berpidato lancar tanpa teks. Selebihnya bila diukur dari *output* pelaksanaan tugasnya, maka panjang sekali daftar kegagalannya yang dapat disusun. Antara lain yang mendasar adalah kerancuan daftar pemilih tetap (DPT), pengiriman logistik yang tidak tepat waktu, penghitungan suara yang banyak persoalan, dan adanya kesan keberpihakan.

<sup>6</sup> Baca Eep Saefulloh Fatah, “Menegakkan Hak Pemilih”, *Kompas*, 7 Juli 2009.

<sup>7</sup> Baca *Koran Tempo*, 2 Juli 2009.

ini sungguh meremehkan lembaga KPU ini yang bersifat nasional dan independen. Timbul kesan bahwa KPU bisa dianggap sebagai lembaga yang bekerja atas dasar pesanan pemerintah atau suatu partai politik. Amburadulnya pelaksanaan pileg itu, Ketua dan seluruh anggota KPU terancam dihadapkan ke Dewan Kehormatan Kode Etik. Berdasarkan UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Ketua beserta anggota KPU itu bisa diberhentikan.

Sedangkan kasus lainnya, kesalahan perhitungan jumlah kursi DPR yang mengakibatkan perolehan 9 parpol yang lolos *parliamentary threshold* (PT) menjadi berubah. Dalam konteks ini KPU menganulir perolehan kursi masing-masing partai yang diumumkan tanggal 9 Mei 2009, dan menggantikannya berdasarkan penghitungan 13 Mei 2009. (Lihat Lampiran 2). Menurut penilaian Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), ketua KPU Abdul Hafiz Ansyari dan dua anggotanya Andi Nurpati, Abdul Azis, dan Sekjen KPU Suripto Bambang Setyadi, melanggar kode etik dengan melalaikan tanggung jawabnya terkait penetapan kursi partai di DPR. Pelanggaran kode etik terdiri dari pelanggaran pokok berkaitan dengan Keputusan KPU No. 676/KPU/IV/2009 dan No. 684/KPU/IV/2009 tentang pengesahan surat suara yang tertukar. Hal ini merupakan pelanggaran prinsipil atas UU No. 10/2008 dan Peraturan KPU.

KPU telah melakukan pelanggaran proporsional terbuka yang diatur dalam UU No. 10/2008 dengan memindahkan suara calon ke suara partai.<sup>8</sup> Pelanggaran kode etik kedua yang dilakukan oleh KPU terkait pengadaan dan distribusi logistik. Pengadaan logistik, validasi surat suara, hingga distribusi ke daerah sangat terlambat yang mengakibatkan tertukarnya surat suara antar daerah pemilihan bahkan antar provinsi.

Masalah lain, penghitungan suara oleh KPU dipersoalkan karena dianggap tidak transparan terkait data atau metode penghitungan kursi yang dipergunakan saat menetapkan caleg terpilih yang akan duduk di DPR. Ada ketidaklaziman dalam penghitungan penetapan kursi, yang berbeda dengan Peraturan KPU No. 15/2009 tentang

<sup>8</sup> Atas pelanggaran ini, Bawaslu mengajukan 25 bukti ke sidang Dewan Kehormatan Kode Etik KPU. Baca *Pelita*, 15 Mei 2009.

Pedoman Teknis Penetapan Kursi maupun ketentuan lain yang diatur KPU.<sup>9</sup> Hal semacam ini memungkinkan KPU untuk mengubah-ubah perolehan kursi parpol yang lolos PT. Akibat ketidaktransparanannya, KPU menuai kritik, bahkan dituduh telah mengadakan konspirasi dengan partai tertentu.

Banyaknya parpol menggugat KPU yang disampaikan ke MK merupakan cermin ketidakpercayaan parpol atas penghitungan suara. MK menerima sekitar 700 permohonan gugatan dari parpol dan calon DPD dari 15 provinsi. Jumlah ini sama dengan perkiraan MK sendiri, 700 gugatan lebih, dengan dasar penghitungan minimal satu perkara di setiap dapil untuk DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota serta DPD.<sup>10</sup> Gugatan itu didominasi oleh kesalahan perhitungan suara dan penggelembungan suara.<sup>11</sup> Gugatan atas penghitungan dan penetapan kursi legislatif juga disampaikan oleh Bawaslu, karena tindakan KPU menyampaikan penghitungan suara dan penetapan kursi parpol yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Sementara, keengganan polisi menindaklanjuti laporan tentang penggelembungan DPT, memberi kesan ketidaknetralannya. Sedangkan kasus tidak ada tindak lanjut dari parpol yang tidak menyampaikan laporan keuangannya, juga menandakan ketidakkonsistenan kerja KPU.

## FENOMENA GOLPUT

Golongan putih (Golput) di era Soeharto muncul terutama sebagai reaksi atas pemerintahan yang sentralistik dan cenderung otoriter. Sedangkan pasca reformasi sekarang ini, ketidakpercayaan rakyat

<sup>9</sup> Baca penjelasan Direktor Eksekutif Centre for Electoral Reform (Cetro) Hadar N Gumay, dalam *Sinar Harapan*, 13 Mei 2009. Hasil penghitungan kursi oleh Cetro berbeda dengan hasil KPU padahal datanya sama diperoleh dari Media Center KPU.

<sup>10</sup> Baca penjelasan Sekjen MK Janedjri M Gaffar, dalam *Sinar Harapan*, 13 Mei 2009. Contoh gugatan DPD misalnya: Isteri Gubernur Gorontalo, Hanah Hasanah, digugat oleh calon anggota DPD dari Gorontalo. Dewi Sartika. Dewi Sartika juga menggugat isteri Bupati Gorontalo, Rahmiyati Bbihoy, karena telah memobilisasi PNS di Gorontalo. Baca pula *Seputar Indonesia*, 13 Mei 2009.

<sup>11</sup> Parpol yang menyampaikan gugatan antara lain PG, PPP, PDIP, Hanura, PKDI, PNBKI, PKPI, Partai Bersatu Aceh, Partai Aceh, PPNUI, PPPI, Partai Karya Perjuangan, PPDI, PMB, Partai Merdeka, PNI Marhaenisme, PBR, PDS, PKB, dan PAN.

pada partai politik dipandang sebagai faktor utama tingginya golput. Golput merupakan semacam bentuk protes rakyat terhadap institusi pemilu dan caleg yang hanya mengumbar janji-janji muluk tetapi kosong dalam realisasinya. Selama ini rakyat lebih banyak dijadikan kuda tunggangan untuk meraih kekuasaan. Oleh sebab itu, wajar bila ada sebagian rakyat yang tidak ikut dalam pileg. Pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya mencapai 49.677.076 (29,01%), dan suara tidak sah mencapai 17.488.581.

Sementara, perubahan peraturan perundangan, seperti sistem dan cara memilih, yang tidak disertai dengan sosialisasi terus menerus menimbulkan kebingungan di kalangan rakyat. Faktor ini sangat berpengaruh terhadap faktor membengkaknya golput dan besarnya jumlah suara tidak sah. Bagi Indonesia yang seang memasuki transisi demokrasi, besarnya golput dan suara yang tidak sah menadakan buruknya sistem dalam pelaksanaan pileg. Kegagalan ini tidak terlepas dari peran pemerintah, DPR dan KPU, serta lembaga-lembaga lain yang mempunyai andil dalam pelaksanaannya.

## DINAMIKA PEMILIHAN PRESIDEN

Berdasarkan penghitungan suara pileg 2009 lalu, hanya PD yang langsung dapat mengajukan pasangan capres dan cawapres, karena memperoleh 25% suara sah secara nasional atau 20% kursi di DPR. Sementara, pasangan JK- Wiranto, dan Megawati-Prabowo, maju sebagai capres dan cawapres berdasarkan atas penggabungan parpol. Pasangan JK-Wiranto didukung setidaknya oleh PG dan Hanura. Pasangan Megawati-Prabowo didukung sembilan parpol yaitu PDIP, Gerindra, PNI Marhaenisme, Partai Karya Perjuangan, Partai Buruh, Partai Merdeka, Partai Kedaulatan, Partai Sarikat Indonesia, dan Partai Nahdlatul Ummah Indonesia. Sedangkan pasangan SBY-Boediono didukung 23 parpol, yaitu PKS, PAN, PPP, PKB, PBB, PDS, PKPB, PBR, PPRN, PKPI, PDP, PPPI, Partai Republika Nusantara, Partai Patriot, PNBKI, PPI, Partai Pelopor, PKDI, PIS, PPIB dan PPDI.

Didahului dengan kampanye dalam bentuk "debat" melalui media elektronika, pilpres 8 Juli 2009 berjalan aman dan akhirnya dimenangkan oleh pasangan SBY-Boediono. Kampanye dalam bentuk

debat dapat dijadikan tradisi dalam proses membangun demokrasi. Debat itu sendiri, dapat dijadikan penilaian atas kualitas kandidat para calon presiden yang akan dipilih oleh rakyat, meskipun isi dari debat itu sendiri masih standar, kurang bernalas dan didominasi sikap "ewuh pakewuh" antar capres. Sementara itu, KPU menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan pengumuman hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009 dalam rapat pleno terbuka yang dipimpin oleh Ketua KPU Hafiz Anshary dan dihadiri oleh pasangan capres-cawapres SBY-Boediono dan JK-Wiranto beserta tim kampanye masing-masing pasangan. Sedangkan pasangan Megawati-Prabowo hanya diwakili oleh tim kampanye saja.

Adapun hasil rekapitulasi dari 33 provinsi dan 117 Panitia Pemilihan Luar Negeri, dengan hasil suara untuk pasangan Megawati-Prabowo 32.548.105 (26,79%), pasangan SBY-Boediono 73.874.562 (60,80%), dan pasangan JK-Wiranto 15.081.814 (12,41%). Selanjutnya rekapitulasi tersebut disahkan dalam surat keputusan nomor 365/Kpts/KPU/tahun 2009 tentang penetapan hasil rekapitulasi dan pengumuman hasil pemilu presiden dan wakil presiden 2009, yang diserahkan kepada semua pasangan capres-cawapres, Bawaslu dan KPU daerah. Pasangan nomor urut 1 (Megawati-Prabowo) menolak surat keputusan tersebut, sementara dua pasangan lainnya menerima surat keputusan tersebut. Sesuai dengan Undang-undang, KPU mempersilahkan peserta pemilu yang tidak puas dengan hasil keputusan KPU berhak mengajukan sengketa pemilu tersebut kepada Mahkamah Konstitusi (MK).<sup>12</sup>

## KOALISI PENUH "PAMRIH"

Hasil pilpres 2009 menunjukkan bahwa keputusan dukungan suatu partai kepada pasangan capres-cawapres itu tidak otomatis diikuti oleh anggotanya di akar rumput. Ini ditunjukkan ketika pendaftaran pilpres di KPU. Kehadiran tokoh partai ketika itu dan pernyataarannya mengindikasikan keputusan dukungan partai tidak otomatis diikuti oleh seluruh anggotanya, bahkan termasuk beberapa

<sup>12</sup> <http://mediacenter.kpu.go.id/berita/818-kpu> tetapkan hasil rekapitulasi.

pimpinannya. Dalam hal ini, partai-partai melakukan permainan "tiga kaki". Sejumlah pengurus maupun anggota partai tidak sepenuhnya mendukung capres-cawapres yang telah dipilih para petinggi partai.<sup>13</sup>

Istilah permainan "tiga kaki" memberikan petunjuk bahwa komitmen kepada partai dan program partai sangat rendah. Bahkan kesetiaan, loyalitas kepada partai juga lemah. Akibatnya, soliditas organisasi akan sulit tercapai. Elite partai terlalu pragmatis, berfikir untuk hal-hal jangka pendek saja, yang lebih mementingkan kedudukan bagi dirinya daripada perjuangan yang lebih besar untuk kepentingan bangsa. Keadaan ini seringkali menjadi faktor utama terjadinya perpecahan internal partai. Ketidakmampuan mereka mengendalikan diri untuk mencegah perpecahan tidak jarang diwujudkan dengan tuduhan adanya infiltrasi eksternal yang berusaha memecah belah partai.

Keadaan demikian pada gilirannya sangat berpengaruh pada terjadinya koalisi tanpa prinsip. Koalisi dibangun tidak atas dasar persamaan ideologi atau visi luhur ke depan demi kemajuan bangsa, akan tetapi lebih kepada persamaan kepentingan dan tujuan sesaat. Koalisi semacam ini dapat dibangun dengan siapa saja, termasuk dengan kekuatan-kekuatan "hitam", asal ada persamaan kepentingan atau tujuan sesaat yang dicapai. Koalisi seperti ini akan bubar manakala kepentingan elite politik, pribadi, atau kelompok tidak tercapai. Misalnya, ketika beberapa partai membangun koalisi besar seperti PG, PDIP, PPP, Gerindra dan Hanura. Akan tetapi, ketika tujuan koalisi hanya untuk memperebutkan kedudukan presiden maka rencana tersebut pun bubar. Koalisi demikian sarat dengan pamrih.

<sup>13</sup> PAN berkoalisi dengan PD mendukung pasangan SBY – Boediono, tetapi para kader partainya juga terbelah ke dua pasang lainnya JK- Wiranto, dan Mega- Prabowo. Sejumlah pengurus DPD PAN Tangerang, Banten, mendukung pasangan Mega- Prabowo; sedangkan kelompok lain termasuk dua tokohnya D'radjad Wibowo dan Alvin Lie condong ke pasangan JK- Wiranto. \*PBB juga demikian,. Meskipun Ketua Umum PBB MS Kaban berkiblat ke SBY- Boediono, bahkan memimpin salah satu tim pemenangan pasangan ini, sebaliknya Ketua DPP PBB Ali Muchtar Ngabalin terang-terangan mendukung pasangan JK- Wiranto. \*Di tubuh PG dan PPP juga tidak berbeda. Anggota FPPP DPR Habil Marati mendukung pasangan JK- Wiranto, meskipun secara partai PPP mendukung SBY- Boediono. Sementara itu, ada sejumlah kader PG yang tidak mendukung pasangan JK- Wiranto. Misalnya tokoh PG yang menjadi Gubernur Gorontalo, Fadel Mohammad, mendukung SBY-Boediono. Demikian juga PKB, meskipun partai ini mendukung pasangan SBY- Boediono, namun sejumlah DPW PKB yang mengatasnamakan pendukung Gus Dur mengancam akan menggelar muktamar.

Demikian juga halnya kontrak dari para capres/cawapres dengan "kontrak politik". Biasanya mereka tidak konsisten dengan program yang telah disepakati ketika kontrak dibuat. Janji ataupun program yang ditawarkan tidak lebih sebagai formalitas belaka, belum menyentuh persoalan yang dihadapi rakyat sehari-hari, ataupun belum ada terobosan-terobosan untuk mengatasi keadaan. Janji dari program tidak lebih dari sebatas sarana mencapai tujuan atau pembagian rejeki belaka.

## Lampiran 1

### Perolehan Suara Sah dan Kursi DPR

No.	Partai	Suara Sah	Persen	Kursi DPR	Persen
1.	Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura)*	3.922.870	3,77	15 18*+	2,68
2.	Partai Karya Peduli Bangsa	1.461.182	1,40		
3.	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	745.625	0,72		
4.	Partai Peduli Rakyat Nasional	1.260.794	1,21		
5.	Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)*	4.646.406	4,46	30 26*+	5,36
6.	Partai Barisan Nasional	761.086	0,73		
7.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	934.892	0,90		
8.	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)*	8.206.955	7,88	59 57*+	10,54
9.	Partai Amanat Nasional (PAN)*	6.254.580	6,01	42 43*+	7,50
10.	Partai Perjuangan Indonesia Baru	197.371	0,19		
11.	Partai Kedaulatan	437.121	0,42		
12.	Partai Persatuan Daerah	550.581	0,53		
13.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)*	5.146.122	4,94	26 27*+	4,64

14.	Partai Pemuda Indonesia	414.043	0,40		
15.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	316.752	0,30		
16.	Partai Demokrasi Pembaruan	896.660	0,86		
17.	Partai Karya Perjuangan	351.440	0,34		
18.	Partai Matahari Bangsa	414.750	0,40		
19.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	137.727	0,13		
20.	Partai Demokrasi Kebangsaan	671.244	0,64		
21.	Partai Republika Nusantara	630.780	0,61		
22.	Partai Pelopor	342.914	0,33		
23.	Partai Golongan Karya (PG)*	15.037.757	14,45	108 107*+	19,29
24.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)*	5.533.214	5,32	39 37*+	6,96
25.	Partai Damai Sejahtera (PDS)	1.541.592	1,48		
26.	Partai Nasional Banteng Kerakyatan Indonesia (NBKI)	468.696	0,45		
27.	Partai Bulan Bintang (PBB)	1.864.752	1,79		
28.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)*	14.600.091	14,03	93 95*+	16,61
29.	Partai Bintang Reformasi (PBR)	1.264.333	1,21		
30.	Partai Patriot	547.351	0,53		
31.	Partai Demokrat (PD)*	21.703.137	20,85	148 150*+	26,43
32.	Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI)	324.553	0,31		
33.	Partai Indonesia Sejahtera	320.665	0,31		
34.	Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU)	1.527.593	1,47		
35.	Partai Lokal				
36.	Partai Lokal				
37.	Partai Lokal				
38.	Partai Lokal				
39.	Partai Lokal				
40.	Partai Lokal				
41.	Partai Merdeka	111.623	0,11		

42.	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	146.779	0,14		
43.	Partai Sarikat Indonesia	140.551	0,14		
44.	Partai Buruh	265.203	0,25		
	J u m l a h**	104.099.785	100		

\* Partai Politik yang lolos parliamentary threshold (PT)

\*\* Penghitungan suara untuk Nias Selatan dan Maluku Utara belum selesai. Diolah dari sumber KPU, 9 Mei 2009.

\*+ Dalam pertemuan dengan 9 perwakilan parpol yang lolos PT, di kantor KPU, Jakarta, 13 Mei 2009, KPU mengumumkan perubahan perolehan kursi.

## Lampiran 2

### Kursi DPR, 9 Partai Yang Lolos PT

No.	Partai	Kursi*	%	Partai	Kursi**
1.	PD	148	26,43	PD	150
2.	PG	108	19,29	PG	107
3.	PDIP	93	16,61	PDIP	95
4.	PKS	59	10,54	PKS	57
5.	PAN	42	7,50	PAN	43
6.	PPP	39	6,96	PPP	37
7.	Gerindra	30	5,36	PKB	27
8.	PKB	26	4,64	Gerindra	26
9.	Hanura	15	2,68	Hanura	18
	Jumlah	560		Jumlah	560

\* Berdasarkan penghitungan KPU, tanggal 9 Mei 2009

\*\* Berdasarkan penghitungan KPU, tanggal 13 Mei 2009

(PD tambah 2 kursi, PG berkurang satu kursi, PDIP tambah 2 kursi, PKS berkurang 2 kursi, PAN tambah 1 kursi, PPP berkurang 2 kursi, Gerindra berkurang 4 kursi, PKB tambah 1 kursi, dan Hanura tambah 3 kursi).

## **TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI**

### **Ekonomi Indonesia di Tengah Badai Krisis Global**

*Pratiwi Kartika*

#### **PENGANTAR**

Di tengah krisis finansial global, ketika banyak negara di wilayah Asia di ambang resesi, Indonesia tergolong sebagai salah satu negara yang kondisi ekonominya tercatat memiliki performa baik. Selama kuartal pertama tahun 2009, ekonomi Indonesia bertumbuh 4,4% (*year-on-year*), lebih baik dari negara lain di Asia Tenggara, seperti Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina dan Vietnam, yang masing-masing pertumbuhan ekonominya -6,1%, -10,14%, -7,11%, 0,45% dan 3,12%. Pertumbuhan ekonomi Indonesia sedikit di atas India yang tumbuh 4,13%, namun lebih rendah dari China yang bertumbuh sebesar 6,1%.

Di kuartal pertama 2009 Indonesia menyaksikan dampak negatif dari krisis terhadap ekonomi lokal di dalam performa ekspor, pasar finansial, dan nilai tukar rupiah. Tetapi, kuartal kedua 2009 telah menunjukkan tren perbaikan dari indikator tersebut. Terlebih lagi, inflasi pada tahun 2009 berada pada tingkat yang rendah sehingga berkurang tekanan untuk kebijakan moneter yang ketat. Hal ini dapat dijadikan sebagai salah satu faktor untuk menarik investasi asing, walaupun terdapat indikasi lambatnya penurunan suku bunga pinjaman.

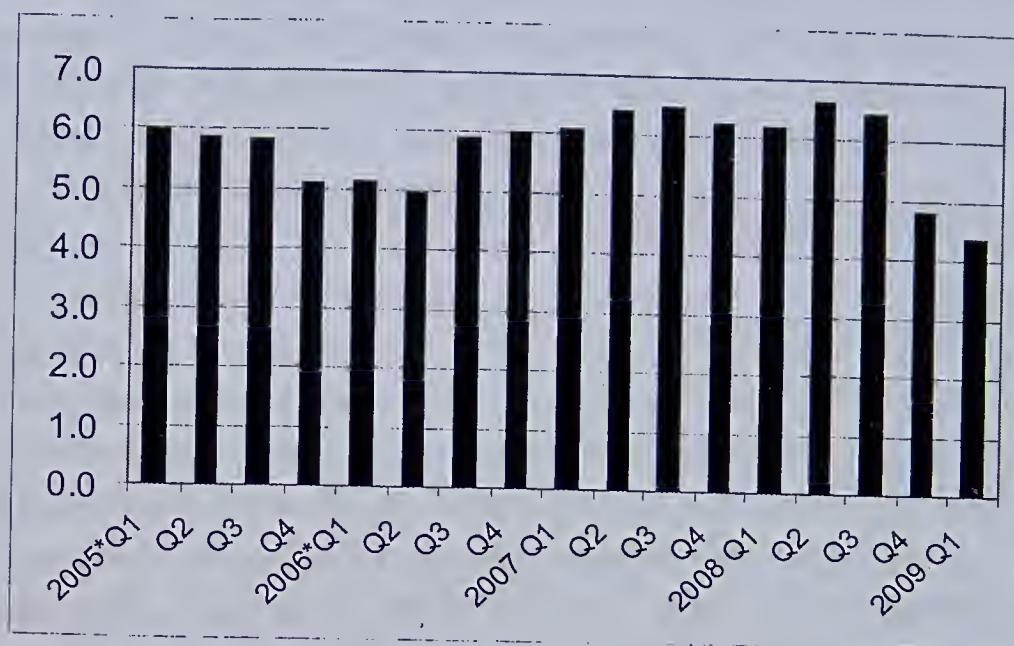
## PERTUMBUHAN PRODUK DOMESTIK BRUTO (PDB)

Pertumbuhan ekonomi 4,4% lebih rendah daripada sebelumnya dan terutama disebabkan guncangan eksternal, sebagaimana tercermin oleh pengurangan yang besar di dalam perdagangan internasional. Demikian pula, penurunan pertumbuhan investasi asing lebih besar daripada penurunan investasi domestik. Pembentukan modal tetap bruto bertumbuh 3,5% (*year-on-year*), yang merupakan tingkat terendah sejak 2007. Sementara itu, konsumsi rumah tangga dan pemerintah meningkat 7,2% dan 19,2%, sebagai angka pertumbuhan tertinggi dalam dua tahun terakhir. Hal ini mungkin bisa menjelaskan tentang kondisi perekonomian Indonesia yang mencatat pertumbuhan positif di tengah krisis dunia. Penjelasan lain adalah bahwa total porsi dari dua komponen yang terkena dampak krisis, yaitu, investasi dan ekspor, hanya sekitar 60% dari total PDB, lebih kecil daripada di banyak negara di Asia Timur.

Selain konsumsi pemerintah dan swasta, dua sektor lain yang memberikan kontribusi signifikan terhadap ekonomi negara adalah transportasi dan komunikasi dan pertanian. Selama kuartal pertama 2009, transportasi dan komunikasi bertumbuh 16% dan pertanian bertumbuh 19,3% dibandingkan kuartal sebelumnya. Salah satu alasan pertumbuhan pertanian yang tinggi adalah masa panen yang jatuh pada awal 2009. Perlu diperhatikan juga bahwa sektor pertanian memberikan kontribusi 15% terhadap PDB negara. Dua sektor utama perekonomian, yaitu manufaktur dan perdagangan, hotel dan restoran yang memiliki kontribusi 27% dan 14% terhadap PDB, bertumbuh dengan lambat di kuartal pertama 2009, yaitu 1,6% untuk industri manufaktur dan 0,6% perdagangan, hotel dan restoran.

Pemerintah memprediksi pertumbuhan PDB cukup tinggi untuk tahun 2009 yaitu 4 - 4,5%. Prediksi dapat dicapai dengan mempertimbangkan nilai pertumbuhan PDB untuk kuartal pertama 2009 telah mencetak 4,4%. Selain itu, pemilihan presiden telah mendorong ekonomi melalui pengeluaran kampanye. Sedangkan stimulus fiskal diharapkan dapat meningkatkan kegiatan ekonomi di paruh kedua 2009.

**Gambar 1. Pertumbuhan PDB Indonesia (year-on-year)  
2005 – Q1-2009, (%)**



Sumber: Database CEIC

**Tabel 1. Pertumbuhan dan Sumber Pertumbuhan PDB  
menurut Pengeluaran (%)**

	2008 Q1	Q2	Q3	Q4	2009 Q1
<b>Pertumbuhan (year-on-year)</b>					
Konsumsi	5.5	5.5	6.3	6.3	7.2
Konsumsi rumah tangga	5.7	5.5	5.3	4.7	5.8
Konsumsi pemerintah	3.6	5.3	14.1	16.4	19.2
Pembentukan Modal Tetap Bruto	14.5	12.8	11.5	9.8	3.5
Perubahan inventori	-408.2	-68.7	-65.4	-60.8	-146.1
Ekspor barang dan jasa	14.2	12.9	11.1	2.4	-19.1
Impor barang dan jasa	18.0	16.1	11.0	-3.3	-24.1
Produk Domestik Bruto	6.2	6.6	6.4	4.8	4.4
<b>Sumber Pertumbuhan PDB</b>					
Konsumsi	3.5	3.6	4.0	4.3	4.6
Konsumsi rumah tangga	3.3	3.2	3.0	2.8	3.4
Konsumsi pemerintah	0.2	0.4	1.0	1.5	1.2
Pembentukan Modal Tetap Bruto	3.1	2.8	2.6	2.3	0.8
Ekspor barang dan jasa	6.7	6.2	5.2	1.2	-9.7
Impor barang dan jasa					
Produk Domestik Bruto	6.2	6.6	6.4	4.8	4.4

Sumber: Database CEIC, Perhitungan Penulis

**Tabel 2. Pertumbuhan dan Sumber Pertumbuhan PDB menurut Sektor (%)**

	2008 Q1	Q2	Q3	Q4	2009 Q1
<i>Pertumbuhan (year-on-year)</i>					
Pertanian	5.9	5.7	3.6	3.6	4.8
Pertambangan dan penggalian	-1.6	-0.4	2.1	2.2	2.2
Manufaktur	4.3	4.2	4.3	1.9	1.6
Listrik, gas, dan air	12.3	11.8	10.4	9.1	11.4
Konstruksi	8.0	8.1	7.6	5.7	6.3
Perdagangan, hotel, dan restoran	6.9	8.3	8.5	5.1	0.6
Transportasi dan komunikasi	18.2	17.9	15.7	13.5	16.7
Keuangan, real estat, dan jasa perusahaan	8.3	8.7	8.6	7.4	6.3
Jasa-jasa	5.9	6.7	7.2	6.0	6.8
Produk Domestik Bruto	6.2	6.6	6.4	4.8	4.4
<i>Sumber Pertumbuhan PDB</i>					
Pertanian	0.8	0.8	0.5	0.4	0.7
Pertambangan dan penggalian	-0.1	0.0	0.2	0.2	0.2
Manufaktur	1.2	1.2	1.2	0.5	0.4
Listrik, gas, dan air	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Konstruksi	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4
Perdagangan, hotel, dan restoran	1.2	1.4	1.5	0.9	0.1
Transportasi dan komunikasi	1.3	1.3	1.1	1.1	1.3
Keuangan, real estat, dan jasa perusahaan	0.8	0.8	0.8	0.7	0.6
Jasa-jasa	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
Produk Domestik Bruto	6.2	6.6	6.4	4.8	4.4

Sumber: Database CEIC, Perhitungan Penulis

## EKSPOR DAN IMPOR

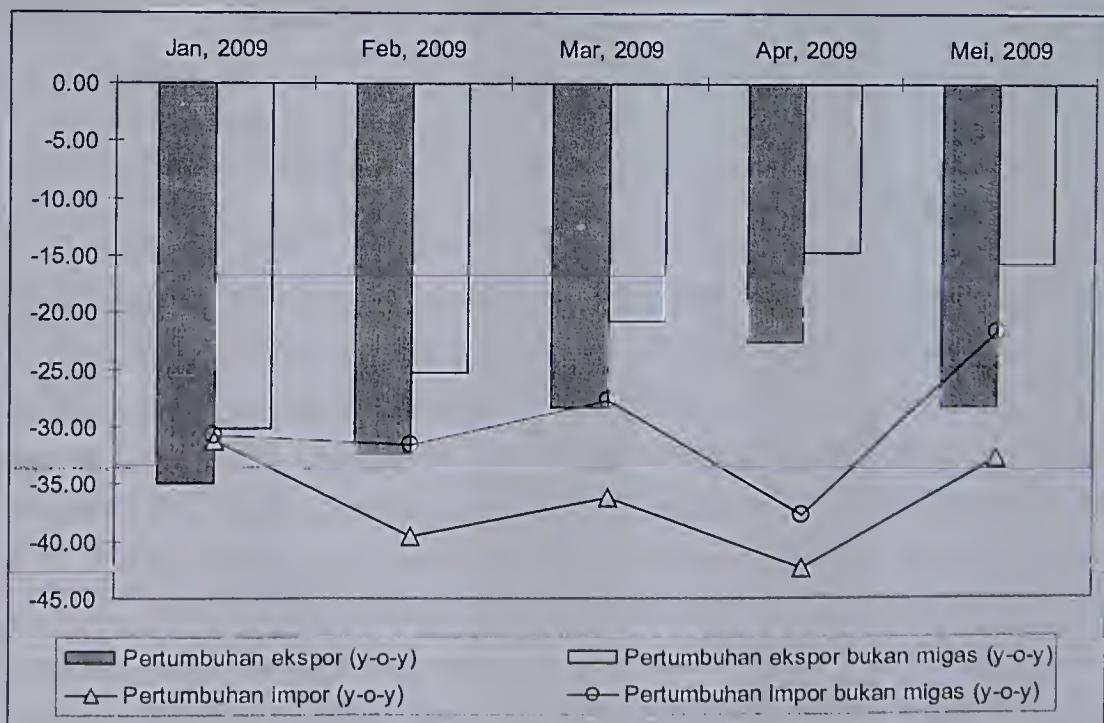
Seiring dengan krisis ekonomi dunia yang sedang berlangsung dan menurunkan permintaan serta harga-harga komoditas utama, ekspor dari Indonesia terus menurun sejak Oktober 2008. Ekspor turun ke level terendah dalam 22 tahun, mencapai USD 7,13 miliar untuk Februari 2009. Di dalam lima bulan pertama dari 2009 ekspor menurun sebesar 29,2% dibandingkan periode yang sama tahun lalu. Penurunan ekspor antara lain disebabkan karena penurunan ekspor, baik dari kelompok minyak dan gas maupun kelompok bukan minyak dan gas. Porsi minyak dan gas dalam total ekspor telah menurun dari 22,7% pada periode Januari-April 2008 ke 14% pada periode

yang sama tahun ini. Salah satu alasannya adalah harga minyak yang melonjak pada awal 2008.

Sementara itu, impor mulai menurun tajam pada bulan November 2008, lebih lambat dari pada ekspor. Bergerak dengan arah yang sama dengan ekspor, impor di bulan Januari-Mei 2009 juga turun 36,6% dibandingkan tahun sebelumnya. Dalam hal struktur impor, nilai impor bahan baku berkurang hampir 43%, sedangkan nilai impor barang modal dan kosumsi tidak mengalami perubahan besar. Ini mengkonfirmasi terjadinya resesi global dan dampak buruk resesi pada ekonomi Indonesia. Impor barang baku yang terus menurun menunjukkan penurunan produksi industri sebagai akibat permintaan ekspor yang berkurang.

Meskipun ekspor dan impor masih terperosok, kinerja mereka menunjukkan tren yang meningkat sejak awal tahun ini (Gambar 2). Alasan untuk pemulihan yang lambat ini terletak pada fakta bahwa Jepang, AS, dan Singapura, tiga tujuan utama ekspor Indonesia, masih dalam resesi.

**Gambar 2. Pertumbuhan Ekspor dan Impor Indonesia Januari – Mei 2009 (%)**



Sumber: BPS, Perhitungan penulis

## PERKEMBANGAN MONETER

### Nilai Tukar

Pada dua bulan pertama tahun 2009 nilai tukar Indonesia dan Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) menurun signifikan akibat krisis global. Namun, tren ini kemudian diikuti dengan pemulihan nilai tukar mulai dari awal Maret. Nilai rupiah terhadap dolar AS dari Rp 12,040 per dolar pada 10 Maret menjadi Rp 9,985 pada 8 Juni 2009. IHSG juga meningkat dari 1256 pada 2 Maret menjadi 2109 pada 10 Juni 2009.

Dalam situasi ini, nilai tukar rupiah terhadap dolar AS berada di bawah tekanan selama Januari dan Februari 2009. Dua faktor yang memberikan kontribusi tersebut adalah kekhawatiran tentang dampak krisis ekonomi global terhadap pasar domestik Indonesia dan permintaan dolar AS oleh bisnis domestik yang cukup tinggi. Rupiah yang terus turun dari Rp 10.950 per dolar di awal bulan ke hampir Rp 12.000 pada akhir Februari 2009. Selain dua faktor tersebut, ada kecenderungan bahwa investor lebih memilih untuk menyimpan dolar AS yang dianggap lebih aman daripada rupiah.

Namun, bank sentral tetap menjaga pasar dengan terus-menerus mengambil tindakan untuk memonitor dan meminimalkan ketidakstabilan nilai tukar. Di bank sentral, setidaknya pada tahap ini, tampaknya sedang fokus pada menjaga rupiah untuk tidak turun lebih dari Rp 12.000 per dolar AS. Tindakan ini dianggap penting untuk memberikan stabilitas pada sektor bisnis. Semua upaya bank sentral ini, memakan biaya negara sekitar 10 miliar dolar AS dalam cedangan devisa sejak Juli 2008 hingga Februari 2009.

Sejalan dengan melemahnya rupiah, harga-harga saham di Indonesia terus jatuh di bulan Januari dan Februari karena turunnya harga komoditas dan juga karena kecemasan pada turunnya penghasilan perusahaan. Sejak awal Januari indeks harga saham gabungan (IHSG) turun tajam dan jatuh ke tingkat terendah 1285 pada hari terakhir Februari. Penurunan harga bensin dan listrik beberapa waktu lalu, tampaknya tidak menimbulkan dampak pada gerak dari indeks karena dampak sentimen negatif global dan regional telah mendominasi. Sentimen negatif pasar juga karena kemunduran ekonomi Indonesia pada kuartal empat 2008.

Sementara itu, dari Maret sampai tengah Juli 2009, rupiah memiliki tren menaik, dibantu dengan sentimen positif pasar lokal dan global. Beberapa faktor lain yang berkontribusi adalah: (1) pemilihan legislatif pada 9 April dan Presiden pada 8 Juli 2009, yang berjalan lancar; (2) adanya indikasi kondisi ekonomi nasional dan internasional yang lebih baik dibandingkan dengan harapan publik, yang berasal dari pengumuman laporan lembaga keuangan Indonesia dan AS yang cukup bagus dan pemotongan suku bunga *BI rate* sejak Desember 2008.

Mirip dengan rupiah, harga saham Indonesia juga menguat dari Maret sampai pertengahan Juni. Penguatan ini disebabkan oleh harga saham bank, telekomunikasi, dan komoditas di bawah nilai fundamentalnya. Sentimen positif berasal dari laporan performa yang baik dari banyak perusahaan publik dan rendahnya tekanan inflasi pada paruh pertama 2009. Faktor lain yang membantu penguatan indeks saham adalah kemungkinan kebangkitan harga minyak yang telah mendorong permintaan stok perusahaan pertambangan dan perkebunan.

Akan tetapi selama bulan Juni, investor tampaknya menjadi berhati-hati. Akibatnya, pada akhir Juni rupiah turun 2,5% dan IHSG turun 4%. Rupiah mungkin telah dihargai terlalu tinggi sementara saham sangat diminati investor sehingga harganya turun. Oleh karena itu, pasar ingin menunggu lebih lanjut sinyal dari data makro ekonomi, seperti pertumbuhan PDB untuk kuartal kedua tahun 2009 dan kondisi politik dari hasil pemilihan presiden. Untungnya, pada bulan Juli indeks saham dan nilai penukaran rupiah menjadi stabil setelah Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengumumkan bahwa pemilu presiden 2009 dimenangkan oleh pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Budiono dengan perolehan suara lebih dari 60 persen. Ini berarti tidak ada putaran kedua dalam pemilu. Sementara itu, peristiwa pengeboman di Hotel Ritz-Carlton dan JW Marriott, Jakarta pada 17 Juli 2009 hanya berpengaruh sedikit pada pasar keuangan, jika dibandingkan dengan dampak pengboman yang terjadi di Indonesia pada tahun 2000, 2003, 2004, dan 2005.

## Inflasi

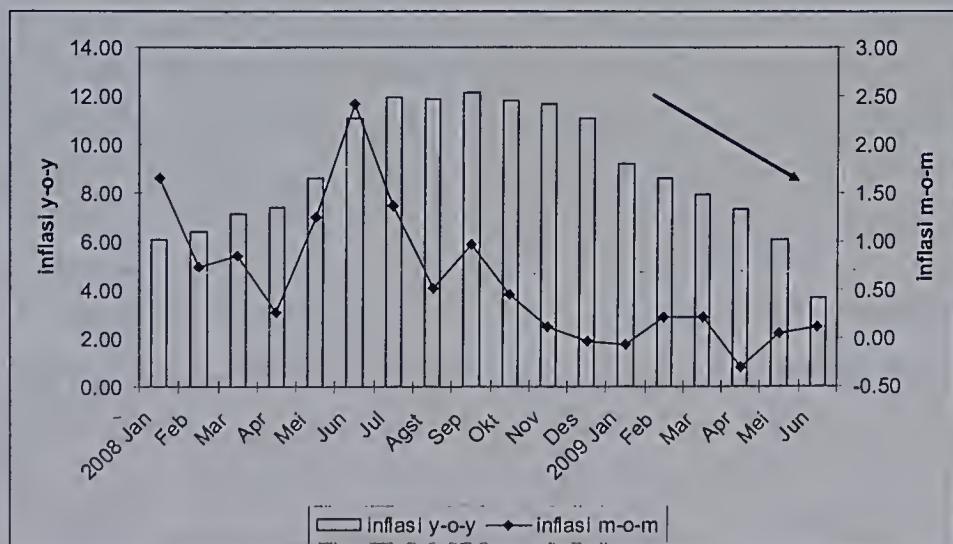
Setelah deflasi 0,04% (*month-on-month*) pada bulan Desember 2008, inflasi terus menurun sehingga membuat inflasi tahun kalender hingga semester pertama 2009 menjadi hanya 0,2% karena

pertumbuhan ekonomi yang melambat dan faktor-faktor lain yang muncul. Pada bulan Januari, tercatat angka inflasi -0,07% (*month-on-month*), membuat tingkat inflasi tahunan sebesar 9,17% (*year-on-year*). Penurunan harga minyak dan harga komoditas mengkontribusi pada nilai inflasi tersebut, yang terlihat oleh 2,5% penurunan harga transportasi, komunikasi dan jasa keuangan.

Harga konsumen hanya sedikit meningkat pada bulan Februari dan Maret 2009, masing masing 0,2% (*month-on-month*). Bahkan pada bulan April harga turun 0,3% sebelum meningkat lagi menjadi 0,4% pada Mei 2009. Ini menyebabkan penurunan tingkat inflasi dari 8,6%, 7,9%, 7,3% ke 6% pada bulan-bulan tersebut secara berturut-turut. Kegiatan kampanye politik selama bulan-bulan itu memberi tekanan pada inflasi di kelompok produk makanan dan pakaian, sementara situasi ekonomi yang lesu dan meningkatnya harga minyak dunia secara lambat menjadi faktor pengendali kenaikan harga-harga.

Sesuai dengan tren tahun 2009, tekanan inflasi pada bulan Juni tetap lemah, tercatat adanya kenaikan harga yang kecil hanya 0,11%. Ini menyebabkan pada tahun ke tahun inflasi 3,7% dan merupakan inflasi yang terendah sejak krisis ekonomi 1998. Jika melihat beberapa bulan ke depan, ada harapan bahwa inflasi akan bernilai rendah pada tahun 2009 ini. Secara demikian maka inflasi tahun 2009 dapat mencapai target pemerintah, yaitu berkisar antara 5,5% dan 6%.

**Gambar 3. Inflasi Indonesia 2008 – Juni 2009 (%)**



Sumber: BPS

## Suku bunga dan Kredit

Perlambatan inflasi tahunan menciptakan ruang bagi bank sentral untuk menurunkan tingkat suku bunga lebih jauh lagi, dan hal ini merupakan usaha untuk memacu pergerakan ekonomi dalam menghadapi krisis keuangan global -- untuk meningkatkan konsumsi domestik, dan dalam waktu yang sama -- berusaha untuk meningkatkan arus kredit investasi. Bank Indonesia (BI) menurunkan *BI rate* selama delapan bulan berturut-turut, dari 9,5% pada November 2008 menjadi 6,75% pada Juli 2009.

Suku bunga perbankan diharapkan akan mengikuti penurunan *BI rate* setelah jangka waktu tertentu. Hal ini mungkin karena tingkat bunga deposito yang tinggi yang diberikan bank masih memerlukan waktu untuk jatuh tempo. Namun demikian, yang mengecewakan karena penurunan suku bunga kredit lebih lambat dari yang diperkirakan. Pada Mei 2009, suku bunga kredit bank umum tetap tinggi pada level 14,7% dan 13,9% per tahun untuk modal kerja dan investasi. Kurangnya likuiditas dalam sistem keuangan dikombinasikan dengan risiko bisnis yang cukup tinggi sekarang ini, tampaknya menghambat perbankan untuk menterjemahkan penurunan *BI rate* yang cepat ke dalam suku bunga kreditnya.

Suku bunga kredit yang relatif tinggi sesuai dengan data tingkat pertumbuhan kredit tahunan bank umum untuk modal kerja yang menunjukkan penurunan dari 29,2% pada Januari 2009 menjadi 14,9% pada Mei 2009. Bahkan, tampaknya pinjaman dari perbankan stagnan selama periode tersebut. Antara Agustus 2008 dan Mei 2009, *Loan to Deposit Ratio* bank umum turun dari 79% menjadi 73%. Dalam hal ini, bank-bank dipersalahkan karena menginvestasikan sebagian besar dana pihak ketiganya pada obligasi pemerintah daripada menyediakan pinjaman ke sektor swasta.

## Prediksi Moneter 2009

Bank sentral diperkirakan akan beroperasi dalam lingkungan inflasi yang rendah untuk beberapa bulan ke depan atau bahkan sepanjang tahun. Kenaikan harga minyak bumi tidak memberikan kontribusi signifikan terhadap tekanan inflasi domestik. Walaupun harga minyak mentah Indonesia mengalami kenaikan sejak Januari

2009 dan tercatat menjadi USD 58/barrel pada bulan Mei 2009, namun masih lebih rendah dari Mei 2008, yaitu sebesar USD 125/barrel. Sementara itu, meskipun bank sentral cukup berhati-hati dalam menjaga selisih suku bunga pada tingkat yang kompetitif bagi Indonesia, hubungan antara suku bunga dan nilai tukar tampaknya melemah akhir-akhir ini. Oleh karena itu, diprediksi bahwa suku bunga bank umum akan mengalami penurunan, mengikuti penurunan *BI rate*. Yang dimaksud suku bunga disini adalah perbedaan suku bunga riil di Indonesia dengan di negara lain, sedangkan suku bunga riil adalah suku bunga nominal dikurangi inflasi.

## ISU LAINNYA

### Paket Stimulus Fiskal

Pemerintah meningkatkan stimulus fiskal menjadi Rp 73,3 triliun (USD 6,66 miliar). Jumlah yang sebelumnya disetujui adalah Rp 71,3 triliun. Namun, tidak banyak perbedaan antara paket fiskal yang baru dengan yang sebelumnya. Porsi paling besar masih berupa insentif bea cukai dan pajak, termasuk pajak pendapatan. Sedangkan batas minimum dikenakan pajak sebesar Rp 56,3 triliun. Tambahan Rp 2 triliun ditujukan untuk proyek infrastruktur senilai Rp 12,2 triliun yang akan dialokasikan untuk 10 program infrastruktur. Dari Rp 12 triliun, Rp 5,57 triliun ditujukan untuk mendukung proyek pekerjaan umum. Sedangkan Rp 2,24 triliun untuk sektor transportasi, dan Rp 1,27 triliun untuk proyek energi. Sebagai tambahan proyek-proyek tersebut, perumahan rakyat akan diberi bagian senilai Rp 400 miliar. Proyek khusus pertanian dan perikanan akan menerima Rp 335 miliar. Untuk meningkatkan akses ekonomi, pemerintah mengalokasikan Rp 590 miliar untuk proyek infrastruktur pasar. Sementara itu, untuk mendorong produktivitas pekerja, pemerintah membangun balai latihan kerja (BLK) senilai Rp 300 miliar. Untuk membantu daerah tertinggal yang rapuh terhadap guncangan ekonomi, pemerintah mengalokasikan subsidi tambahan untuk obat-obatan generik senilai Rp 480 miliar dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) senilai Rp 500 miliar. Tabel 3 merangkum semua komponen dalam paket stimulus fiskal.

**Tabel 3. Paket Fiskal (triliun Rp)**

Paket Fiskal	Anggaran
Insetif Bea Cukai dan Pajak	56.30
Subsidi Solar	2.70
Diskon Tarif Listrik	1.40
Proyek Infrastruktur	12.20
1. Pekerjaan Umum	5.57
2. Transportasi	2.24
3. Energi	1.27
4. Perumahan rakyat	0.40
5. Proyek pertanian dan perikanan	0.34
6. Infrastruktur pasar	0.59
7. Pelatihan bidang ketenagakerjaan	0.30
8. Subsidi Obat Generik	0.48
9. PNPM	0.50
10. Proyek infrastruktur lainnya	0.51

Sumber: Departemen Keuangan

Paket stimulus fiskal melalui proyek infrastruktur dianggap sebagai solusi dari kekacauan global sekarang ini. Namun demikian, realitas implementasi dari paket stimulus fiskal itu tidak semudah yang diharapkan. Dengan kata lain, mengharapkan paket tersebut berjalan mulus sehingga akan mendorong perekonomian adalah usulan yang ambisius bagi Indonesia. Salah satu alasan penting adalah kurangnya kredibilitas dari pengalaman tahun-tahun sebelumnya. Hal ini ditunjukkan dengan sebagian besar dari anggaran pemerintah untuk pengeluaran infrastruktur telah gagal direalisasikan karena beberapa isu seperti tata kelola yang buruk dalam proyek infrastruktur, tingginya risiko negara, dan tidak jelasnya perjanjian antara pemerintah pusat-daerah berkaitan dengan pembangunan infrastruktur. Oleh karena itu, jika implementasi efektif dari anggaran infrastruktur ingin diwujudkan, pemerintah terlebih dahulu harus menyelesaikan berbagai masalah struktural tersebut. Jika dilihat dari perspektif yang berbeda, tekanan untuk dapat merealisasikan proyek infrastruktur tersebut paling tidak dapat menjadi dorongan positif bagi

pemerintah untuk sungguh-sungguh menyelesaikan permasalahan tersebut. Dengan demikian dapat diharapkan bahwa sebagian dari proyek dapat segera diimplementasikan tahun 2009 ini.

## AANZ-FTA dan Beberapa Keuntungan Bagi Indonesia

Pada 27 Februari 2009, para Menteri Perekonomian dari negara-negara ASEAN, Australia, dan New Zealand menandatangani *ASEAN – Australia – New Zealand Free Trade Agreement* (AANZ-FTA). Ini merupakan tonggak sejarah bagi ASEAN, karena untuk pertama kalinya ASEAN menegosiasikan perjanjian ekonomi yang komprehensif sebagai bagian dari '*single undertaking*'. Hal ini berarti bahwa perjanjian secara simultan, mencakup barang, jasa, investasi, dan area lain dicakup dalam FTA modern, seperti kekayaan intelektual, *safeguard*, kebijakan persaingan, *e-commerce*, dan lain-lain. Perjanjian tersebut diharapkan memberi dampak sesegera mungkin pada perdagangan bebas yang akan dimulai pada Oktober 2009.

Kerja sama ekonomi dan perdagangan bebas ASEAN, Australia, dan Selandia Baru lebih kepada saling melengkapi daripada bersaing sehingga hal ini menjadi pendorong kuat untuk merealisasikan AANZ-FTA. Sementara bagi Indonesia, Australia dan Selandia Baru, kerja sama ini dapat menjadi pasar potensial untuk produk tekstil, alas kaki, otomotif, dan suku cadang. Data neraca perdagangan Indonesia-Australia tercatat surplus sebesar USD 188,26 juta pada Januari-Oktober 2008 -- walaupun neraca perdagangan Indonesia-Selandia Baru defisit USD 149,46 juta. Selama periode 2000-2007, investasi langsung dari Australia ke Indonesia relatif kecil, sekitar rata-rata USD 253,26 juta, atau sekitar 1% dari total *foreign direct investment* (FDI) Indonesia yang disetujui. Ini berarti masih banyak peluang untuk meningkatkan FDI dari Australia dan Selandia Baru, sebagaimana yang diharapkan dari pemerintah Indonesia melalui perjanjian tersebut.

Dalam perjanjian AANZ-FTA, 93% nilai ekspor Indonesia ke Australia sebesar USD 2,4 miliar dengan dikenai tarif masuk nol dan dimulai saat perjanjian pada Oktober 2009 diberlakukan (lihat Tabel 4). Sementara, ekspor Australia ke Indonesia juga diperlakukan sama

untuk produk aluminium, kapas, pakan ternak, garam, dan lain-lain. Cakupan 'zero-tariff' dalam nilai perdagangan ditingkatkan 98,1% (USD 2,6 miliar) pada 2010. Berdasarkan perjanjian tersebut semua produk Indonesia akan dikenai tarif nol pada tahun 2020. Sedangkan khusus tekstil dan garmen, penurunan tarif akan dipercepat pada 2009, 2010 atau 2015. Saat ini tarif masuk tekstil ke Australia sebesar 5 – 17,5%. Ini berarti Indonesia akan mendapatkan keuntungan dari pengurangan tarif dari 25 produk otomotif dan perjanjian perdagangan bebas ini relatif lebih cepat dari perjanjian antara Australia-Malaysia dan Thailand.

**Tabel 4. Komitmen Selandia Baru dan Australia – Barang**

Kategori	Australia				Selandia Baru			
	# Kelompok Tarif	% Kelompok Tarif	Impor dari Indonesia (2005) dalam US\$ 000	% Impor dari Indonesia	# Kelompok Tarif	% Kelompok Tarif	Impor dari Indonesia (2005) dalam US\$ 000	% Impor dari Indonesia
Normal Track (NT)	5620	91,77	2.596.649	98,10	6516	90,02	334.898.713	81,13
Eliminasi saat implementasi FTA	4940	80,67	2.461.305	92,98	5778	79,83	325.250.783	78,79
Eliminasi pada 2010	680	11,10	135.344	5,11	351	4,85	4.805.140	1,16
Eliminasi pada 2012					387	4,86	4.842.790	1,17
Sensitive Track (ST)	504	8,23	50.408	1,90	722	9,98	77.656.254	18,81
Eliminasi pada 2015	311	5,08	27.670	1,05			231.286	0,06
Eliminasi pada 2015 atau setelahnya	193	3,15	22.738	0,86				
Specific rate					194			
Total Eliminasi (NT+ST)	6124	100	2.647.057	100	7238	100	412.786.253	100

Sumber: Departemen Perdagangan

Sementara itu, perjanjian tarif nol pada 78,8% nilai ekspor Indonesia ke Selandia Baru sebesar USD 325 juta meningkat menjadi 79,9% pada 2010, dan kenaikan selanjutnya menjadi 81,1% pada 2012. Tarif produk tekstil dan garmen akan dihapus pada tahun 2017 dan 2018. Sedangkan sektor yang sensitif bagi Indonesia, seperti produk ternak dan susu, akan dibuka akhir periode perjanjian pada tahun 2017- 2020. Untuk meningkatkan produktivitas dan daya saing Indonesia, terutama untuk sektor-sektor tersebut, FTA menyediakan bantuan untuk melakukan studi dan pelatihan seperti peningkatan kapasitas pada sertifikasi keamanan makanan, standar produk kehutanan, dan kerja sama diagnosa penyakit.

Secara bilateral, Australia dan Indonesia setuju untuk mempertimbangkan beberapa hal, seperti prosedur ijin kerja yang lebih sederhana, peningkatan kapasitas untuk industri otomotif, sertifikasi makanan,

pelatihan dan sertifikasi pengelas, dan pelatihan bahasa Inggris untuk orang Indonesia. Sementara itu, perjanjian bilateral Indonesia dan Selandia Baru lebih terperinci dan komprehensif, termasuk didalamnya antara lain, rencana libur kerja bagi 100 pekerja, akses pasar non tenaga kerja (100 juru masak), peningkatan kapasitas untuk industri susu dan produk ternak, dan lain-lain.

Walaupun perjanjian tersebut tampak cukup membebaskan, akan tetapi masih ada beberapa keluhan, terutama menyangkut beberapa hambatan non-tarif, seperti kontrol kualitas produsen dari Indonesia yang harus memenuhi standar Australia maupun Selandia Baru. Hal ini sulit dicapai karena standar Australia dan Selandia Baru lebih tinggi dari standar internasional.

**Tabel 5. Komitmen Indonesia – Barang**

Kategori	Indonesia					
	# Kelompok Tarif	% Kelompok Tarif	Impor dari Australia dalam US \$ 000	% impor dari Australia	Impor dari Selandia Baru dalam US \$ 000	% impor dari Selandia Baru
Normal Track (NT)	10.069	90	2.184.835	87,55	169.534	64,47
NT (2009-2014)	9.510	85	2.168.530	86,90	169.335	64,39
NT2 (2015)	559	5	16.304	0,65	199	0,08
Sensitive Track	1.090	10	310.704	12,45	93.419	35,52
ST1 (2010-2014)	651	6	222.455	8,91	61.545	23,40
Eliminasi	324	3	176.960	7,03	58.250	22,15
End Tariff 3,75-5%	327	3	41.933	1,68	3.281	1,25
ST2	439	4	88.249	3,54	31.904	12,13
Eliminasi (2020)	4	0	30.358	1,22	31.426	11,95
Tariff maksimum pada 50%	55	0	48	0,00	0	0,00
MOP 25%	2	0	3.383	0,14	0	0,00
MOP 50%	261	2	43.367	174,00	152	0,06
Exclusion	117	1	41.449	1,66	31.752	12,07
Eliminasi (NT1+2, ST1, ST2 Eliminasi)	10.397	93	2.390.153	95,90	259.212	98,57
<b>Total</b>	<b>11.159</b>	<b>100</b>	<b>2.495.539</b>	<b>100</b>	<b>262.984</b>	<b>100</b>

Sumber: Departemen Perdagangan

## ARTIKEL

---

# Tantangan Perusahaan, Produktivitas dan Kesejahteraan Pekerja Menghadapi Globalisasi\*

*Ira Setiati dan Widdi Mugijayani*

*Tulisan ini merupakan hasil studi mengenai partisipasi pekerja di Indonesia dengan memberikan gambaran tentang bagaimana investasi human capital akan memfasilitasi industrial upgrading dan pertumbuhan inclusive. Secara khusus tulisan ini mendokumentasikan best practice partisipasi pekerja di perusahaan-perusahaan Indonesia yang dapat bertahan dari proses globalisasi dan industrial upgrading yang dilakukan perusahaan-perusahaan tersebut pada periode 1990-an sampai sekarang. Diharapkan tulisan ini menjadi masukan bagi pemerintah dalam menerapkan kebijakan-kebijakan yang dapat mendukung peningkatan praktik-praktik partisipasi pekerja, dan menjadi referensi bagi perusahaan-perusahaan di Indonesia dalam menerapkan bentuk-bentuk partisipasi pekerja yang sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan perusahaan.*

## PENGANTAR

Setelah mengalami era ketergantungan terhadap ekspor minyak sejak tahun 1970, Indonesia memasuki pola pertumbuhan ekonomi yang berbeda pada pertengahan tahun 1980-an dimana pemerintah mulai fokus mendorong pembangunan ke sektor manufaktur yang berorientasi ekspor. Kemudian Indonesia mengalami pertumbuhan ekonomi yang cukup kuat dan tingkat kemiskinan pun berkurang secara dramatis. Indonesia adalah satu dari beberapa negara besar di dunia yang mengandalkan pasar eksternal secara signifikan, baik untuk

barang maupun pasar keuangan. Akan tetapi pada tahun 1997-1998, ketergantungan yang begitu kuat ke pasar eksternal ini mengalami ujian besar, dan menyebabkan hilangnya kepercayaan terhadap pasar keuangan. Disamping itu, lemahnya institusi-institusi di sektor perbankan dan korporasi dalam negeri, menyebabkan perekonomian Indonesia menjadi semakin lemah, disamping meningkatnya jumlah pengangguran dan kemiskinan.

Terjadinya krisis multidimensi pada tahun 1997-1998 dijadikan momentum untuk memperbaiki berbagai sistem yang tidak berfungsi, yang terjadi pada perekonomian Indonesia baik secara lokal, politik, sosial dan juga hukum. Adanya reformasi ini mendorong perubahan fundamental di banyak area, dan hasilnya terlihat di banyak bidang, seperti politik Indonesia yang menjadi lebih demokratis, pemerintahan yang lebih terdesentralisasi dan timbulnya berbagai hal baru di area bisnis, yang tidak lagi hanya didominasi oleh beberapa konglomerat seperti yang terjadi sebelum krisis. Transformasi substansial juga terjadi dalam hubungan antara pekerja dengan pengusaha.

Studi ini akan mendokumentasikan *best practice*<sup>1</sup> partisipasi pekerja di perusahaan-perusahaan Indonesia yang bisa bertahan dari tekanan eksternal, yaitu globalisasi dan penyesuaian industrial. Semakin meningkatnya tekanan untuk melakukan *industrial upgrading*, mensyaratkan produksi, baik barang maupun jasa yang lebih baik dan meningkatkan permintaan terhadap pekerja yang berkeahlian. Oleh karena itu, fokus studi ini adalah program peningkatan keahlian di tingkat perusahaan, *productivity sharing* antara pekerja dan manajemen, dan meningkatkan partisipasi pekerja dalam membuat rancangan dan implementasi strategi penyesuaian perusahaan tersebut. Dengan kata lain, studi ini menemukan bagaimana investasi *human capital* akan memfasilitasi *industrial upgrading* dan pertumbuhan *inclusive*. Pelatihan

<sup>1</sup> Studi ini diambil dari laporan CSIS berjudul "The Challenge of Firm-Level Adjustment, Productivity and Workers' Welfare under Globalization: Case Studies, Insight and Policy Implication" yang disponsori Angelo King Institute (AKI), De La Salle University, Filipina dan International Development Research Centre (IDRC), Kanada, 2008-2009.

Best Practice diartikan sebagai metode, proses, aktivitas, insentif atau penghargaan yang paling efisien (usaha yang paling sedikit) dan cara efektif (hasil terbaik) dalam mengerjakan suatu tugas, berdasarkan pada prosedur berulang yang dilakukan sepanjang waktu untuk pekerja dalam jumlah yang banyak.

kerja yang menawarkan perbaikan pendidikan dan kualitas pekerja menjadi target utama yang akan dicapai untuk memperbaiki *human capital*. Di samping itu, studi ini juga akan memberikan pandangan singkat dari hubungan industri di Indonesia dalam prespektif lingkungan eksternal yang dapat mempengaruhi hubungan antara pekerja dan pengusaha di suatu perusahaan di Indonesia.

## METODOLOGI

Setelah mendefinisikan *best practice*, batasan waktu juga harus ditentukan. Jika tidak dilakukan, studi ini hanya akan menggambarkan data yang tidak berarti. Studi ini akan memberikan gambaran perusahaan-perusahaan yang ada sekarang ini di Indonesia, yang bisa bertahan dari tekanan eksternal sejak tahun 1990 (terutama selama tahun 1997-1998). Penentuan *best practice* dilakukan melalui wawancara mendalam dengan konsultan sumber daya manusia (SDM), para praktisi, ahli dan analis, kemudian memeriksa laporan perusahaan publik (laporan tahunan, kuartalan dan khusus), dan yang terakhir melakukan wawancara perusahaan yang merupakan *best practice*. Studi ini tidak termasuk praktek partisipasi pekerja di perusahaan kecil dan menengah<sup>2</sup> karena sangat sulit membuat standarnya.

Keuntungan utama dari wawancara mendalam adalah dapat memberikan informasi yang lebih detail dibandingkan dengan hanya berdasarkan metode pengumpulan data seperti survei. Keterbatasan metode yang digunakan adalah: cenderung bias, membutuhkan banyak waktu, yang mewawancarai harus terlatih dalam teknis wawancara dan mereka harus dapat menggunakan teknis wawancara yang paling efektif, seperti memberikan pertanyaan dengan jawaban ya atau tidak dan pertanyaan mudah, menggunakan bahasa tubuh yang

<sup>2</sup> Berdasarkan pada studi SMERU mengenai praktek hubungan Industri di Indonesia (2003), pendapat umum mengenai tipe bisnis SME ini bahwa pekerjanya tidak mensyaratkan perwakilan. Pengusaha percaya bahwa tidak diperlukannya persatuan perusahaan karena sampai saat ini mereka masih bisa memecahkan masalah-masalah antara pekerja dan pengusaha sendiri. Mereka percaya bahwa hubungan antara pekerja dan pengusaha dapat dilakukan dengan pendekatan individu.

tepat, serta menjaga opini pribadi, serta hal ini tidak dapat digeneralisasi.

## LANDASAN TEORI

Tujuan pertumbuhan *inclusive* ini adalah menguntungkan banyak orang, dengan mempertimbangkan kaum marginal dan yang tidak diuntungkan. Kebijakan-kebijakan pemerintah dan pasar yang dinamis akan menentukan tingkatan *inclusiveness* dari penyesuaian dalam perekonomian dan proses pertumbuhan. Pertumbuhan mempengaruhi ekspansi bisnis dan penyesuaian tertentu di tingkat perusahaan, seperti pergeseran produk dan peningkatan teknologi yang akan lebih membutuhkan pekerja yang terdidik dan produktif. Pertumbuhan *inclusive* ini menantang sektor bisnis untuk mempunyai suatu mekanisme kerja sama antara manajemen dan pekerja yang akan meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan pekerja.

Hipotesis dari studi ini adalah perusahaan akan mendapat keuntungan dari mekanisme kerja sama antara manajemen dan pekerja yang seharusnya akan lebih menguntungkan dalam jangka panjang. Mekanisme yang lancar tercapai dengan baik saat perusahaan mengundang pekerja untuk berpartisipasi di program-program perusahaan seperti pelatihan pekerja dan mekanisme *productivity sharing*.

## PENGERTIAN PARTISIPASI PEKERJA

Partisipasi pekerja mencakup praktek-praktek yang luas, bertujuan untuk mengakomodasi kepentingan yang berbeda-beda dari para *stakeholder*: pekerja (kepuasan kerja, stabilitas dan lain sebagainya); pengusaha (efisiensi produktivitas); dan pemerintah (mencari keseimbangan antara persaingan ekonomi dengan kesejahteraan warga negaranya). Dengan kata lain, partisipasi pekerja dapat mengacu kepada demokrasi dalam industri, koperasi, skema tanggung jawab bersama, keterlibatan pekerja, manajemen sumber daya manusia dan praktek kerja berkomitmen tinggi, tawar-menawar kolektif, ke-

kuasaan pekerja, tim kerja dan *partnership*<sup>3</sup>. Secara keseluruhan, praktik partisipasi pekerja bertujuan mengurangi (atau setidaknya meminimalkan) *principal-agent problem* dan konflik yang terjadi dalam hubungan antara perusahaan dengan pekerjanya. Kesepakatan dapat dicapai dengan mengijinkan para pekerja untuk memberikan masukan terhadap proses pengambilan keputusan di perusahaan.

Dua kategori utama partisipasi pekerja adalah partisipasi yang berhubungan dengan finansial dan kerja.

### *Partisipasi finansial*

Skema partisipasi finansial dapat berupa distribusi saham antar pekerja berdasarkan pada asumsi bahwa kepemilikan saham akan mempengaruhi respon sikap dan tingkah laku yang positif. Skema ini dapat diklasifikasikan menjadi dua pendekatan prinsipal yaitu pekerja mempunyai pilihan diberikan tawaran untuk memegang saham sebagai bagian dari renumerasi, atau pilihan untuk membeli saham perusahaannya. Bentuk lainnya, partisipasi pekerja adalah fleksibilitas gaji, dimana elemen renumerasi bermacam-macam dengan profitabilitas atau ukuran performa tepat lainnya.

### *Partisipasi yang berhubungan dengan kerja*

Partisipasi yang berhubungan dengan kerja mempunyai beberapa bentuk yaitu yang bersifat individual dan kolektif serta partisipasi langsung atau tidak langsung yang dapat dikelompokan menjadi dua jenis yaitu:

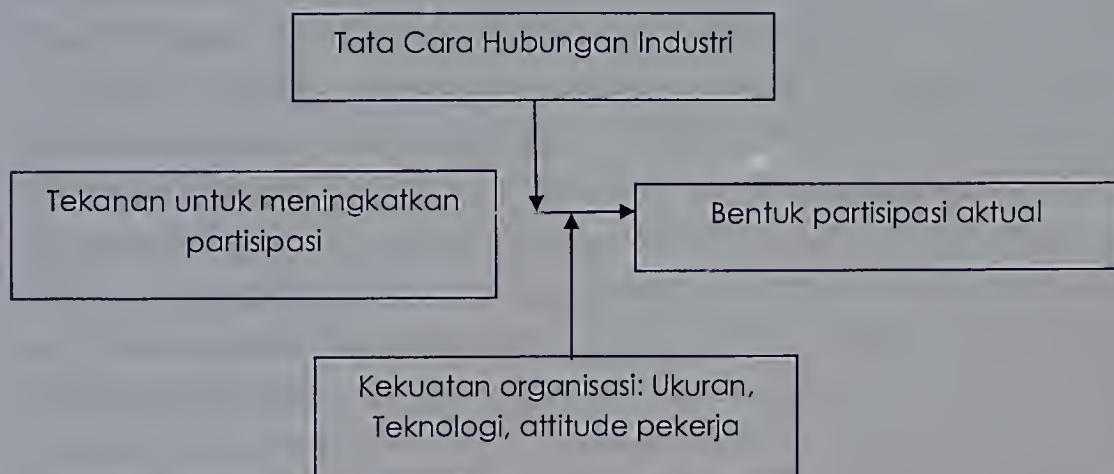
(1) partisipasi tradisional yang cenderung bersifat kolektif dan bertujuan mendistribusikan kekuatan secara lebih merata melalui organisasi. Partisipasi langsung melibatkan skema satu suara untuk satu pekerja seperti koperasi. Sementara, partisipasi tidak langsung melibatkan perwakilan pekerja melalui serikat pekerja, dewan pekerja dan lain sebagainya.

(2) bentuk partisipasi yang relatif baru dimana keterlibatannya lebih langsung dan bersifat individu seperti *human resources manager*

<sup>3</sup> Julliette Summers dan Jeff Hyman, "Employee Participation and Company Performance, A Review of Literature", Universitas Aberdeen, 2005.

(HRM) yang bertujuan menjamin komitmen pekerja terhadap perusahaan melalui prosedur komunikasi, penghargaan individu serta pengembangan inisiatif seperti penilaian performa yang dihubungkan dengan gaji. Kebanyakan bentuk baru partisipasi ini mengacu dalam konteks (manajemen-led) keterlibatan pekerja<sup>4</sup>, atau memberikan wewenang kepada pekerja. Hal ini tidak termasuk pembagian pengawasan atau hak dan kebanyakan dimasukkan dibawah strategi atau pendekatan HRM.

Pertumbuhan bentuk-bentuk partisipasi ini dipengaruhi oleh perubahan iklim politik. Kebanyakan, hal ini dicerminkan di dalam dinamika interaksi antara *stakeholder* yaitu: pekerja, pengusaha dan pemerintah yang memegang peran utama dalam mendukung hubungan yang baik antara sektor bisnis dengan pasar tenaga kerja. Model dibawah ini mengenai partisipasi pekerja yang diperkenalkan oleh Koch (1978):



## DINAMIKA HUBUNGAN INDUSTRI DI INDONESIA 1997-1998

Kebijakan hubungan industri di Indonesia telah diformulasikan sejak tahun 1974. Namun, pemerintahan era Orde Baru tidak secara formal mengumumkan kebijakan hubungan industri Pancasila ini. Keputusan menteri ketenagakerjaan No. 645/Men/1985 menguraikan

<sup>4</sup> Bjorne Grimsrud dan Torunn Kvinge, "Productivity Puzzles – should employee participation be an issue?" laporan proyek yang didanai oleh the Norwegian Research Council.

kebijakan mengenai kerja sama antara pekerja, pengusaha dengan pemerintah untuk mencapai suatu kelembagaan industri yang ideal. Sebagaimana halnya kebijakan yang sifatnya himbauan, hubungan industrial Pancasila masih perlu dievaluasi menjadi peraturan yang mengatur praktik hubungan industri. Pada tahun 1998, pemerintah masih menggunakan Undang Undang mengenai penyelesaian perlesihan industri no.22/1957 dan UU no. 12/1964. Pada tahun 1997, pemerintahan Orde Baru memperkenalkan UU Tenaga Kerja (UU No.25 tahun 1997) untuk menggantikan UU Ketenagakerjaan no. 1951. UU tersebut telah dianulir di tahun 1998 saat pemerintahan Orde Baru turun dari kekuasaannya.

Pada saat itu, atmosfir demokratis baru menimbulkan semangat reformasi di segala bidang, termasuk mereformasi peraturan yang terkait dengan tenaga kerja. Pemerintahan Habibie memutuskan untuk meratifikasi konvensi ILO mengenai hak dasar pekerja, termasuk konvensi ILO No. 87/1948 mengenai kebebasan berserikat dan perlindungan pekerja untuk membentuk organisasi. Langkah yang penting diambil saat pemerintahan Abdurrahman Wahid, yaitu dengan menyusun UU No.21/2001 mengenai serikat pekerja. Berdasarkan UU ini, serikat pekerja dapat didirikan dengan jumlah minimum 10 orang pekerja. Tidak ada satu pun pihak yang dapat mencegah pembentukan dan/atau hak pekerja untuk menjadi anggota serikat pekerja di perusahaan. UU ini juga menghapuskan kebijakan satu serikat buruh dan hasilnya adalah peningkatan aktivitas serikat pekerja yang signifikan di seluruh Indonesia. Pada bulan Juni 2007, terdapat tiga serikat pekerja yaitu: KSPSI/Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia, KSBSI/Konfederasi Serikat Buruh Seluruh Indonesia, dan KSPI/Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia, bersamaan dengan 86 federasi lainnya, dan sekitar 10.000 serikat pekerja di tingkat perusahaan. Adanya distribusi kekuasaan yang lebih adil antara pekerja dengan pengusaha diperkirakan terjadi karena adanya UU ini.

Di sisi pengusaha, terdapat Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) yang didirikan pada tahun 1952. APINDO mempunyai peran yang lebih efektif dalam kerangka hubungan industrial di Indonesia sejak organisasi ini berperan sebagai suatu perwakilan pengusaha, dan secara aktif terlibat dalam penyusunan UU tenaga kerja, menen-

tukan upah minimum provinsi, sebagaimana partisipasinya dalam negosiasi bipartit dan tripartit nasional -- yang perannya seperti serikat pekerja.

Sebelum UU serikat pekerja diterbitkan pada tahun 2001, pemerintahan juga memperkenalkan keputusan menteri tenaga kerja mengenai penyelesaian Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) dan menentukan pesangon, yang mengantikan peraturan No. 03/1996. Meskipun demikian, hal ini menimbulkan reaksi negatif dari pengusaha karena kenaikan pesangon. Pemerintah meresponsnya dan menerbitkan dua keputusan menteri tenaga kerja, Kepmenakertrans No. 78/Men/2001 dan Kep-111/Men/2001. Dua keputusan ini justru memicu keresahan masa pekerja, yang menuntut pemberlakuan kembali Kepmenaker No. 150/Men/2000. Serikat pekerja menilai keputusan tahun 2001 lebih memihak pengusaha. Setelah kejatuhan pemerintahan Abdurrahman Wahid di pentas politik Indonesia, pemerintahan Megawati yang baru dibentuk, secara tegas meminta pengusaha untuk mampu tuhi keputusan tahun 2000 tersebut.

Pada tahun 2003, pemerintah menetapkan UU Tenaga Kerja No. 13/2003 mencakup perlindungan tenaga kerja, kesempatan yang sama, kewajiban pemerintah untuk menyediakan perkerjaan dan petunjuk dasar hubungan industri. Salah satu bagian mengenai hubungan industri di Indonesia dalam UU tersebut menguraikan secara spesifik mengenai pengaturan institusional untuk standar *setting* tenaga kerja, termasuk formasi forum kerja sama bipartit mengikutsertakan serikat pekerja dan perwakilan pengusaha. Forum kerja sama tripartit melibatkan pemerintah, pengusaha dan perwakilan serikat pekerja. Konsisten dengan UU, seluruh perusahaan dengan 10 pekerja atau lebih perlu untuk menyusun suatu peraturan perusahaan yang membahas hak dan kewajiban pekerja. Kesepakatan pekerja bersama dinegosiasikan selama kurang lebih dua tahun. UU yang lebih spesifik mengenai hubungan industri kemudian diterbitkan kemudian, yaitu UU No. 4/2004 mengenai perselisihan hubungan industri.

Pada tahun 2004, *landscape* politik nasional kembali berubah sebagai hasil dari pemilihan umum yang membawa kekuatan pemerintahan baru. Untuk meningkatkan iklim investasi (dan meningkatkan penciptaan lapangan kerja) Presiden Yudhoyono – Kalla mengusul-

kan pembuatan kembali UU Tenaga Kerja pada Maret 2006, secara parsial lebih fokus kepada pengusaha mengenai pesangon dan kontrak tetap. Draft ini menyebabkan banyak permasalahan tenaga kerja selama April–Mei 2006 -- tuntutan terhadap pemerintah untuk mengurangi standar tenaga kerja adalah kepentingan pengusaha. Hal ini menyebabkan proposal ditunda sampai sekarang, dan diperkirakan sampai dengan tahun 2009 tidak akan dilakukan revisi.

Sebagaimana *setting* politik berubah sepanjang waktu, hubungan antara pengusaha dengan pekerja pun berubah. Konflik dan pemogokan tercatat lebih sering terjadi, sejak tahun 2003 sebanyak 317 kasus. Pada tahun 2005, setelah pemilu dilaksanakan, jumlah pemogokan turun menjadi 96 kasus. Namun pada tahun 2006, jumlahnya meningkat kembali menjadi 282 kasus.

## RANGKUMAN HASIL INTERVIEW

### *Trend*

Banyak perusahaan di Indonesia memulai bisnisnya sebagai bisnis keluarga. Sejalan dengan tumbuhnya perekonomian, perusahaan-perusahaan tersebut terus berekspansi dan adanya indikasi kuat bahwa perusahaan tersebut mulai memberikan perhatian kepada pekerja-pekerja mereka. Bersamaan dengan perkembangan kebijakan hubungan industri setelah era reformasi, serikat pekerja sebagai perwakilan pekerja pun berjalan dengan baik. Akan tetapi, di sisi lain terjadi eksplorasi secara politis di beberapa serikat pekerja. Keadaan ini membuat banyak perusahaan di Indonesia memperkenalkan cara yang lebih baru kepada perwakilan pekerjanya, dan juga untuk lebih mempertimbangkan partisipasi pekerja.

Perkembangan sistem *human resources* (HR) beberapa dekade terakhir ini lebih bersifat langsung dan hubungannya bersifat lebih individual antara manajemen dan pekerja, serta bertujuan memperbaiki performa organisasi. Sistem HR yang efektif harus dapat mendukung pekerjanya untuk meningkatkan produktivitasnya, untuk dapat memberikan kontribusi lebih terhadap performa organisasi yang lebih baik lagi dan adanya akuntabilitas. Dengan memfokuskan pada performa, strategi SDM secara langsung berpengaruh kepada

kekuasaan tim, partisipasi manajemen dan komunikasi strategis. Perusahaan-perusahaan yang telah mengaplikasikan sistem SDM modern harus dipandang sebagai inisiasi praktek partisipasi pekerja. Perusahaan-perusahaan ini percaya bahwa sistem manajemen SDM sebagai satu faktor kunci kesuksesan perusahaan tersebut dalam jangka panjang.

Seperti perusahaan lainnya di dunia, kebanyakan perusahaan di Indonesia mengeluarkan lebih dari 50 persen biayanya untuk membayar pekerja mereka. Meskipun demikian, sementara mayoritas percaya bahwa sumber daya manusia adalah aset untuk perusahaan, hanya sedikit yang mengimplementasikan sistem manajemen HR modern. Saat perusahaan-perusahaan berada di bawah tekanan eksternal, dengan kondisi yang kurang baik seperti yang terjadi pada tahun 1997, manajemen atau pemilik mengurangi pekerja dan menghentikan program pelatihan pekerja. Sementara itu, program retensi pekerja hanya diluncurkan oleh sangat sedikit perusahaan di Indonesia -- salah satunya adalah PT Astra International Tbk.

Sejumlah perusahaan di Indonesia telah mengadopsi sistem manajemen SDM modern, baik perusahaan yang dimiliki investor asing secara parsial maupun penuh. Perusahaan-perusahaan ini mengaplikasikan sistem SDM modern sebagai bagian dari prinsipal kebijakan perusahaan global. Perusahaan lokal yang mengimplementasikan sistem ini selalu berasal dari sektor minyak dan gas (PT Medco Energi Internasional, Tbk) dan industri tembakau (Gudang Garam). Kedua sektor ini terbuka terhadap persaingan dunia internasional. Alasan lainnya, kebanyakan perusahaan menyatakan implementasi sistem SDM modern ini untuk menunjukkan komitmen perusahaan terhadap hak asasi pekerja.

**Beberapa praktek partisipasi pekerja telah berkembang di Indonesia termasuk:**

1. Strategi komunikasi: informasi yang berjalan dari manajemen ke pekerja dengan berdasarkan pada visi dan misi perusahaan, kebijakan dan program. Di tingkat yang lebih tinggi, konsultasi dilakukan saat manajemen mendengarkan umpan balik dari para pekerjanya dan membuat perubahan

yang berarti. Kadang, konsultasi dilakukan secara tidak langsung melalui penilaian pihak ketiga (contoh survei kepuasan pekerja yang dilakukan secara rutin) atau menyediakan kotak saran. Sementara itu, hanya sedikit perusahaan yang bergerak ke tingkat yang paling tinggi yaitu dengan manajemen bertanya kepada pekerjanya untuk berbagi dalam proses pembuatan keputusan.

2. Sistem Performa Manajemen (PM): suatu siklus sempurna performa manajemen dimulai dengan perencanaan sampai dengan penilaian performa yang berhubungan dengan kompensasi benefit dan sistem pengembangan pelatihan. Sistem PM dirancang untuk menunjukkan kontribusi setiap pekerja terhadap tujuan perusahaan. Hal ini akan menciptakan yang disebut dengan '*line-of-sight*' untuk setiap pekerja di suatu perusahaan. Terdapat banyak variasi sistem PM di setiap perusahaan berdasarkan kebutuhan mereka, ada yang bersifat *bottom-up*, komunikasi dua arah antara manajemen dan pekerja (sistem 360 derajat) – penilaian dilakukan baik oleh superior maupun subordinatnya. Ada juga yang menggunakan pendekatan lainnya, yang lebih bersifat *top-down*, terutama dalam menetapkan tujuan dan merencanakan performa penilaian untuk para pekerjanya. Beberapa perusahaan menggunakan *balanced scorecard* dan pengukuran indikator performa kunci (KPI) untuk setiap departemen --bahkan beberapa diantaranya sampai ke tingkat pekerja.
3. Kesepakatan pembagian keuntungan<sup>5</sup> antara manajemen dan pekerja: menjalin hubungan antara PM dan kompensasi/benefit di suatu perusahaan adalah suatu indikasi yang baik bahwa pekerja dan manajemen setuju untuk menggunakan pendekatan gaji untuk performa dalam menentukan kompensasi pekerja. Dalam struktur gaji, beberapa perusahaan di Indonesia memperkenalkan komponen gaji variabel yang dihubungkan dengan performa perusahaan dan

<sup>5</sup> Keuntungan dapat dihasilkan dari pengurangan biaya dan/atau meningkatkan produktivitas perusahaan.

beberapa lainnya, yang berhubungan dengan kontribusi pekerja terhadap performa perusahaan. Tipe partisipasi ini merupakan partisipasi finansial, ketika pekerja setuju untuk menerima kompensasi (lebih banyak/sedikit) sesuai dengan performa perusahaan ketika menghadapi masa sulit atau pun tidak.

4. Beberapa perusahaan menawarkan penghargaan non-moneter terhadap pekerjanya, seperti penghargaan melalui kompetisi inovasi (produk inovatif, proses bisnis internal dan servis terhadap pelanggan). Perusahaan lainnya menawarkan fleksibilitas terhadap pekerjanya -- untuk memilih manfaat finansial apa yang paling sesuai (*cafeteria-style compensation*) atau kebebasan untuk menata ruang kerjanya sendiri.
5. Untuk mewakili dan mengakomodasi keinginan pekerja, perusahaan di Indonesia membentuk kelompok *briefing*, *quality circles* dan sebagainya. *Briefing group* dilakukan untuk meminta masukan dari dan melalui komunikasi verbal dari pekerja dan manajemen dalam pertemuan suatu departemen atau unit. Bentuk ini bersifat lebih informal dan komunikasi yang dilakukan bersifat dua arah antara pekerja dan manajemen. Quality Control (QC) adalah kelompok kecil pekerja yang dilakukan secara sukarela dan rutin untuk mengidentifikasi, menganalisis dan memecahkan kualitas atau persoalan lainnya, yang terjadi dan berhubungan dengan organisasi.
6. Penerapan Total Quality Management (TQM) di perusahaan. Filosofi perusahaan yang mengadopsi TQM ini pada dasarnya berpikir dalam suatu rangkaian seperti: skema partisipasi pekerja memperbaiki kualitas keputusan dari suatu perusahaan, di saat yang bersamaan, hal ini akan meningkatkan penerimaan atas keputusan tersebut, men-

<sup>6</sup> Perusahaan menyediakan beberapa *allowance* seperti: kredit rumah, program kepemilikan kendaraan bermotor, asuransi kesehatan, dan lain-lain. Pekerja dapat memilihnya sesuai dengan kebutuhannya.

dorong identifikasi pekerja dengan perusahaan yang sukses dan memperbaiki kepuasan kerja.

7. Partisipasi finansial dalam bentuk pembagian saham juga telah ditawarkan kepada pekerjanya. Tetapi, pembagian saham ini hanya ditawarkan kepada pekerja di tingkat manajerial.

## HASIL WAWANCARA

Hasil wawancara menyatakan tidak adanya regulasi pemerintah yang mewajibkan perusahaan di Indonesia mengadopsi praktek pertisipasi pekerja. Ahli SDM berpendapat bahwa implementasi dari praktek-praktek ini seharusnya berdasarkan pada kebutuhan sektor bisnis. Bisnis akan menggunakan sistem yang dapat diterima, baik oleh manajemen maupun pekerja untuk mendapatkan hak dan kewajibannya dalam rangka mencapai tujuan organisasi untuk lebih baik. Pemerintah dapat mendukung pelaksanaan partisipasi pekerja ini melalui: (1) memberikan penghargaan publik untuk menunjukkan penghargaan kepada perusahaan yang telah sukses baik dalam performa finansial maupun partisipasi pekerja, (2) menyediakan peraturan penting lainnya yang mendukung terlaksananya partisipasi pekerja seperti standarisasi perhitungan untuk menilai *stock option*, (3) mendorong pekerja untuk menerima gaji yang bersifat fleksibel, yang tujuannya untuk melonggarkan pasar yang *rigid* sekarang, yang merupakan pengaruh dari peraturan upah minimum.

## STUDI KASUS

### *PT Astra International Tbk*

Memulai bisnisnya sebagai perusahaan perdagangan di tahun 1957, sekarang ini, Astra International (AI) menjadi perusahaan besar di Indonesia. AI mempunyai enam bisnis utama yaitu otomotif, peralatan berat, infrastruktur, jasa keuangan, agribisnis, dan teknologi informasi. Meskipun AI adalah suatu konglomerasi besar yang terdiversifikasi, namun operasi perusahaan tidak hanya terkonsentrasi

pada bisnis otomotif. Berdasarkan data laporan tahunan terakhir, kontribusi bisnis otomotif sebesar 54,3% dari total pendapatan bersih yang dikonsolidasi AI pada tahun 2007.

AI didirikan oleh keluarga keturunan Indonesia-China, keluarga Soeryadjaya. Kesempatan itu datang di tahun 1967 saat pemerintahan Orde Baru mulai berkuasa. Bisnis keluarga ini diberikan lisensi impor melalui program bantuan komoditas pemerintah Amerika Serikat, yang merupakan subkontrak dari General Motor (GM) – untuk membuat generator. Akan tetapi karena birokrasi yang berbelit-belit, menyebabkan penghentian impor dan perusahaan mengganti pesanan generator dari GM dengan 800 unit truk Chevrolet yang mereka jual ke pemerintah Indonesia. Pemerintah turun tangan untuk membantu restrukturisasi di perusahaan pemasangan otomotif milik pemerintah, PN Gaya Motor. PN Gaya Motor merupakan investasi langsung pertama General Motor di Asia Tenggara, yang didirikan pada tahun 1927. Sejak GM menarik investasinya dari Indonesia pada tahun 1954, PN GM menjadi perusahaan milik Negara.

Di akhir tahun 1960, PN GM mengalami kondisi terburuknya karena fasilitas produksi yang mulai usang dan keterbatasan pendanaan. Keluarga Soeryadjaya menyetujui untuk membeli 60% saham di PN GM pada tahun 1969 dengan hampir sejumlah US\$ 1 juta. Pemasangan ekslusif dan hubungan distribusi dengan Chevrolet dipindah tangankan ke perusahaan lain. Keluarga Soeryadjaya mulai kerja sama dengan perusahaan Toyota Motor yang membuka kantor perwakilannya di Jakarta (1968) sebagai cabang kedua di Asia, setelah sebelumnya di Thailand. Kerja sama antara keluarga Soeryadjaya dengan perusahaan Toyota Motor dilakukan pada tahun 1971, dinamakan PT Toyota Astra Motor yang sampai dengan saat ini menjadi agen eksklusif untuk mobil-mobil bermerek Toyota di Indonesia. Struktur kepemilikan saham pada saat perusahaan ini didirikan mempunyai komposisi 36,2 persen dimiliki AI, 14,8 persen oleh PT Gaya Motor dan 49 persen dimiliki Toyota.

Dalam perkembangannya, kebanyakan bisnis AI terjadi karena adanya hubungan dekat antara keluarga Soeryadjaya dengan pemerintah Indonesia. Pada tahun 1970-an, pemerintah memberlakukan kebijakan industrialisasi substitusi impor. Di industri

otomotif, pemerintah menetapkan kebijakan lokalisasi mobil dan komponen motor sejak tahun 1976. Sebagai respon atas kebijakan pemerintah ini, AI menetapkan seluruh produk komponen otomotif di pabrik lokalnya. AI mulai memproduksi baterai dan kerangka motor (1973), peralatan listrik, *shock absorbers*, rangka mobil Toyota dan Daihatsu (akhir tahun 1970). Dalam perkembangannya, di tahun 1980, AI melakukan ekspansi dengan memproduksi *chassis frames* (1980), *brake system* (1981), *rear axles* dan *propeller shafts* (1982), transmisi dan *engine assembly* untuk Toyota dan Daihatsu (1983). Sehingga di awal tahun 1980-an, AI telah menguasai kurang lebih 40 persen saham otomotif Indonesia.

Sampai dengan pertengahan tahun 1980-an, seluruh penjualan AI berfokus pada pasar domestik -- sesuai dengan fokus kebijakan subsitusi impor pemerintah. Orientasi pasar secara gradual mulai mengarah kepada pasar ekspor seiring dengan perubahan kebijakan pemerintah. Sejak tahun 1983 terlihat terjadinya penurunan harga minyak (yang sejak tahun 1970 menjadi pendapatan terbesar pemerintah), pemerintah kemudian memutuskan untuk mengurangi ketergantungannya ke pendapatan minyak dan memulai industrialisasi yang berorientasi ekspor. AI merespon kebijakan ini dengan mengekspor komponen kendaraan bermotor (*spark plugs*, baterai mobil dan sebagainya). Pemilihan komponen yang akan diekspor sangat tergantung kepada principal Jepang dan strategi global. AI melakukan ekspansi bisnisnya dengan melakukan produksi dan ekspor otomotif dan komponen-komponennya -- menambahkan komputer, televisi (bersama LG-Korea) dan semi-konduktor. Ekspansi ini dilakukan dalam bentuk *joint-venture* antara AI dengan perusahaan asing seperti Hokuriku Kogyo Jepang dan LG dari Korea. Pada tahun 1990, AI mengambil langkah besar dengan menjadi perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Jakarta (BEJ) dan Bursa Efek Surabaya (BES). Keluarga Soeryadjaya masih memegang kendali di perusahaan tersebut dengan memegang 82 persen dari total saham perusahaan tersebut.

Pada tahun 1992, keluarga Soeryadjaya melepaskan kendalinya di perusahaan tersebut. Kebangkrutan ini terjadi disebabkan karena salah satu putranya. AI kemudian dibawah kendali keluarga Soeharto dan krontinya. Akan tetapi manajemennya tetap berjalan karena telah

lama menjalankan praktik manajemen modern. Setelah beberapa tahun, dilakukan penyesuaian di perusahaan tersebut sejalan dengan perubahan kebijakan pemerintah, pada tahun 1990-an. AI mendapatkan prioritas dari pemerintah untuk menciptakan mobil nasional -- keinginan personal rezim Soeharto. AI mendapatkan suntikan investasi baru sejumlah US\$ 1.1 miliar untuk meningkatkan teknologi produksi otomotifnya yang bertujuan mendukung penciptaan mobil nasional. Pada tahun 1990, AI juga berusaha mengurangi ketergantungannya di pasar otomotif (saat itu jumlah penjualanya mencapai 80 persen) dengan melakukan ekspansi di sektor industri agribisnis (membeli perkebunan kelapa sawit, karet, teh dan coklat pada tahun 1995) dan juga sektor telekomunikasi.

Baik ekspansi dan investasi *joint venture* ini (dilakukan karena keinginan partner AI di Jepang untuk mentransfer teknologi yang penting) membuat AI memikul hutang luar negeri yang besar -- mendekati US\$ 2 miliar. Pada saat yang bersamaan, krisis finansial menyebabkan depresiasi rupiah yang cukup dalam dan membuat AI tidak mampu membayar hutang luar negerinya yang jatuh tempo. Perekonomian Indonesia mengalami resesi yang dalam pada tahun 1997/1998 dan berpengaruh ke pasar otomotif sehingga menyebabkan AI menderita kerugian operasional sebesar US\$ 200 juta di akhir tahun 1998. Saat rezim Soeharto jatuh pada bulan Mei 1998, sekitar 45% saham Astra yang dimiliki presiden dan kroninya, kemudian diambil alih kendalinya oleh Badan Penyehatan Perbankan Indonesia (BPPN).

Manajemen AI diatur untuk merestrukturisasi bagian terbesar dari pembayaran hutangnya. Kesepakatan restrukturisasi hutang ini ditandatangani pada bulan Juni 1999, dan tercatat sebagai penyelesaian pertama dengan perusahaan publik Indonesia. Perusahaan ini kemudian menjadi perusahaan Indonesia pertama yang dapat pulih dari krisis, kemudian keberuntungan terjadi setelah krisis dan AI mulai memperoleh profit pada akhir tahun 1999.

Era millenium baru membawa tantangan lain untuk AI, saat pemerintah Indonesia mengurangi tarif preferensial untuk pasar mobil, sesuai dengan persiapan untuk ikut dalam pasar bebas ASEAN (AFTA). Di tahun yang sama, yaitu 2000, BPPN mengumumkan penjualan saham perusahaan kepada suatu konsorsium yang di-

pimpin oleh Cycle & Carriage, Ltd. AI melanjutkan restrukturisasi dalam operasinya dengan mengurangi gaji dan menjual beberapa perusahaan subsidiarinya untuk dapat mengurangi hutang. Beberapa penyesuaian penting yang dilakukan adalah diperkenalkannya *Employee Participation Options Plan* (ESOP) pada tahun 1999, dan menjual 46 persen saham AI kepada prinsipal dalam *joint-venture*. Toyota pada tahun 2003 – dengan hanya menyisakan 5 persen saham AI. AI kemudian menggunakan hasilnya senilai US\$ 226 juta untuk membayar hutangnya. Toyota dan AI memisahkan kerja samanya menjadi subsidiari manufaktur dan distribusi dengan AI tetap menguasai 51 persen saham di distribusi.

**Tabel 1. Struktur Bisnis Astra International**

Automotif	Automobil	Kendaraan Bermotor	Komponen	Lainnya
Toyota	Honda	PT Astra Otoparts Tbk	AstraWorld	
Isuzu			PT Serasi Autoraya	
Daihatsu				
BMW				
Peugeot				
Nissan				
Diesel				
Jasa Keuangan	Pembiasaan Automobil	Pembiasaan Kendaraan bermotor	Pembiasaan Peralatan Berat	Perbankan
	Astra Credit Companies	PT Federal International Finance	PT Komatsu Astra Finance	PT Bank Permata Tbk
	PT Toyota Astra Financial Services		PT Surya Artha Nusantara Finance	PT Asuransi Astra Buana
Peralatan Berat	Mesin Konstruksi	Kontraktor Pertambangan		
	PT United Tractors Tbk	PT Pamapersada Nusantara		
	PT Traktor Nusantara			
Agribisnis	Minyak Sawit Mentah			
	PT Astra Agro Lestari Tbk			
Teknologi Informasi	Solusi Dokumen	Solusi TI		
	PT Astra Graphia Tbk	PT SCS Astragraphia Technologies		
Infrastruktur	Infrastruktur Umum			
	PT Astratel Nusentara			
	PT Intertel Nusaperdana			
	PT Marga Mandala Sekti			
	PT PAM Lyonnaise Jaya			

Sumber: <http://www.astre.co.id/article.esp?id=1000135>, April 27<sup>th</sup> 2009

Pada tahun 2008, saat perayaan 51 tahun, AI terdiri dari 116.867 pekerja yang terbagi di 130 subsidiari dan afiliasi, dengan mencatat pendapatan bersih sebesar Rp9,2 triliun – meningkat 41% dibandingkan

pada tahun 2007, turun 60 persen karena kelesuan ekonomi di kuartel keempat tahun 2008. Meskipun demikian, perusahaan masih mencatat kenaikan sebesar 35 persen sepanjang tahun 2008 dan membayarkan dividen kepada para pemegang saham.

## SISTEM MANAJEMEN

Banyak pengamat percaya bahwa AI telah mengalami dua tantangan tersulit selama eksistensinya di pasar Indonesia, yaitu pada saat bangrunya pemilik perusahaan dan akumulasi hutang pada tahun 1997/1998. Namun demikian, pihak perusahaan mencoba bertahan dan mencoba terus bisa tumbuh, hingga akhirnya tercapai kesuksesan.

Pada laporan AI tahun 1975, William Soeryadjaya, pendiri AI menjelaskan filosofi AI adalah: *“dari sejak mendirikan sampai sekarang, kami selalu menganut satu filosofi yaitu perusahaan dapat tumbuh dan berkembang dengan sukses jika seluruh personilnya tekun, bekerja sama satu sama lainnya, dan mempunyai rasa memiliki yang tinggi, dan jika personil, publik dan pemegang saham melakukanya maka akan menikmati buah dari kesuksesan bersama”*. Dengan komitmen dari pendiri AI tersebut, AI menjadi kasus yang unik dibandingkan dengan perusahaan-perusahaan Indonesia yang juga berkembang. Dari sejak berdiri, AI menjalankan pengembangan sumber daya manusia sebagai dasar perusahaan tersebut untuk dapat tumbuh dan berkembang. AI juga memprioritaskan komitmen tinggi dari pekerja-pekerjanya yang bekerja secara profesional, loyal dan berdedikasi untuk kesuksesan perusahaan. Selain komitmen yang kuat dari pendiri untuk mengembangkan aset sumber daya manusia, manajemen perusahaan juga berusaha untuk menjaga ciri khas manajemen yang selalu terbuka dalam mengadopsi perkembangan baru, baik internal maupun eksternal dan mempengaruhi keputusan bisnis.

Pengembangan sumber daya manusia AI, dimulai dengan proses perekrutan yang sangat hati-hati, yang terkadang memakan waktu lebih panjang dibandingkan dengan perusahaan lain. Astra Recruitment Center telah didirikan untuk merekrut pekerja dengan kecakapan yang tinggi, dan yang lebih penting, juga diikuti dengan

karakter yang dapat diterima. Proses selanjutnya adalah tahapan yang lebih penting untuk perusahaan, sebagaimana Astra mengakui pengembangan dan pengaturan sumber daya manusia adalah kunci. Dalam rangka membangun dan mengatur aset sumber daya manusianya, perusahaan berpedoman pada satu perangkat nilai korporasi yang menjadi petunjuk sistem internal keseluruhan dalam perusahaan. Setiap pekerja di AI diwajibkan mengerti, bagaimana menterjemahkan nilai-nilai ini ke dalam komitmen kerja dan loyalitas terhadap perusahaan. AI bertugas untuk menjaga profesionalisme pekerjaannya dan menciptakan lingkungan kerja yang menyenangkan dan/atau penghargaan non-moneter.

Pada tahun 1983, perusahaan memperkenalkan nilai korporasi "catur darma" yang merupakan bentuk dari budaya dasar AI, yaitu untuk menjadi aset bagi negara, menyediakan pelayanan terbaik untuk pelanggan, dan terus bekerja keras untuk menjadi yang terbaik, dengan prinsip operasional yaitu: sinergi, kepercayaan, ketangkasan dan tanggung jawab. Diikuti dengan diluncurkannya petunjuk etis bisnis astra pada tahun 1985 yang memberikan petunjuk hubungan antara perusahaan afiliasi dan hubungan dengan pesaing, pemasok, pelanggan, pasar dan masyarakat. Nilai korporasi ini adalah petunjuk kebijakan fungsional AI sebagai salah satu yang harus dipatuhi dalam petunjuk pengembangan sumber daya manusia (*Astra Man*) dan *Astra Green Company* yang memberikan petunjuk kebijakan lingkungan yang sehat dan aman. AI menganggapnya sebagai petunjuk kebijakan fungsional yang merupakan dokumen kerja, sehingga konsepnya selalu sesuai dengan perkembangan bisnis dan perubahan lingkungan kerja dari waktu ke waktu.

Pada tahun yang sama, perusahaan memperkenalkan *Astra Total Quality Control* (ATQC). TQC dalam prakteknya telah dilakukan di Jepang sejak tahun 1950-an dan menjadi tema utama manajemen Jepang, termasuk Toyota dan Honda sebagai perusahaan prinsipal yang mempergunakannya sejak pertengahan tahun 1970. Di AI, praktiknya dimulai dengan memperluas pergerakan *Quality Circle* (QC) di setiap perusahaan (PT Toyota Astra Motor, PT United Tractor, PT Federal Motor). Kemudian, jangkauan QC diperluas menjadi TQC pada tahun 1983. Sementara itu, ATQC dilakukan pada manajemen di

tingkat kelompok. Pertemuan rutin manajerial di setiap tingkat berupa pertemuan eksekutif mingguan, pertemuan manajer divisi bulanan, pertemuan pimpinan setengah tahunan termasuk perusahaan afiliasi, juga dilakukan.

TQC berdasarkan konsep Jepang yaitu *Kaizen* yang mengacu pada perbaikan yang berkelanjutan. Sesuai untuk AI terutama dengan nilai utama, prinsip-prinsip dasar, etika bisnis dan kerja atau Catur Darma yang menekankan pembangunan kualitas manusia, dipercaya akan membangun kualitas SDM dan perusahaan lebih maju dalam memproduksi produk-produk yang berkualitas. Produk TQC (dengan menggunakan *quality circle* sebagai suatu langkah awal) adalah motivasi pekerja. Implementasi konsep TQC mengikutsertakan setiap pekerja dalam perusahaan, baik tingkatan manajer maupun non-manajer, dalam suatu upaya yang terintegrasi untuk memperbaiki performa seperti kualitas, biaya, rencana, pengembangan tenaga kerja dan inovasi. Dengan mengimplementasikan TQC dapat memperbaiki performa organisasai, AI tumbuh cepat dan menguntungkan sehingga meninggalkan pesaing lainnya.

Pada tahun 1990-an, konsep ATQC dikembangkan menjadi *Astra Total Quality Management*. Pada tahun 1998 kemudian menjadi *Astra Management System* (AMS). Sedangkan implementasi AMS dimulai pada tahun 2001 dengan konsep dasar ATQM. Namun, keduanya memiliki perbedaan yang signifikan yaitu: (1) menekankan pada pergerakan dan inovasi yang lebih detail dan (2) memasukkan proses belajar yang melengkapi visi korporasi AI untuk menumbuhkan pemimpin perusahaan masa depan. Untuk mengakomodasi perubahan yang terjadi, Astra juga mengembangkan *Astra Human Resource Management System* (AHRMS) sebagai payung manajemen sumber daya manusia. Pusat pendidikan dan pelatihan yang didirikan pada tahun 1995, kemudian menjadi *Astra Management Developmeni Institute* (AMDI). Secara berangsur, perubahan fungsi SDM pun terjadi, mulai dari ahli administratif, kemudian *partner champion* yang melakukan program pelatihan dan pengembangan, dan berkembang lagi menjadi partner strategis yang fungsinya mempersiapkan pemimpin masa depan perusahaan.

Karyawan di AI mulai dengan program pendidikan dan pelatihan awal sejak mereka direkrut. *Astra Basic Management Program* dirancang khusus untuk menanamkan budaya AI ke pegawai baru. AMDI menyelenggarakan pemetaan potensial rutin untuk memonitor setiap kompetensi dan komitmen karyawan. Peta ini akan sangat berguna untuk menentukan keberlangsungan setiap pekerja pada program pelatihan berikutnya. Ada tiga jenis program pengembangan sumber daya manusia di AI yaitu: (1) pengembangan kompetensi dasar, (2) pengembangan kompetensi fungsional dan, (3) pengembangan kompetensi kepemimpinan. Setiap tipe kompetensi memiliki tiga tingkat yaitu: program tingkat operasional (*Astra First Line Management Program* dan *Astra Middle Management Program*), program tingkat manajerial (*Astra General Management Program*) dan tingkat strategi untuk eksekutif (*Astra Executive Program*).

Untuk merancang program pelatihan yang sesuai, AI bekerja sama dengan institusi ekternal untuk mengembangkan program-program ini. Prasetya Mulya membantu AI mengembangkan *Astra Middle Management Program*, Asian Institute of Management dari Filipina bekerja untuk *General Management Program* dan INSEAD dari Perancis mengembangkan program eksekutifnya. Selain bekerja sama dengan sumber dari luar, manajer AI juga berpartisipasi dalam merancang pelatihan AI yang sesuai, berdasarkan pengalaman kerja mereka dan pengetahuannya mengenai pasar.

Untuk melengkapi "action learning", program pelatihan tidak hanya dilakukan di kelas. Peserta pelatihan juga bisa mengambil *on the job training* (magang) dan menangani proyek – yang menjadi persyaratan peserta pelatihan untuk dapat lulus dari program. AI memperkenalkan *Astra Quality Convention* (AQC) yang diselenggarakan setiap tahun sebagai forum persaingan para pekerja untuk bisa mempresentasikan inovasi dan perubahan ide yang mereka lakukan. Sampai dengan sekarang ini, AQC telah dilakukan sebanyak 22 kali. Dalam forum ini, inovasi terbaik (dalam konteks fokus terhadap pelanggan, pertumbuhan profit, inovasi produk dan pelanggan) akan diberikan hadiah bergengsi berupa *Astra Award*. Dengan mendukung kreativitas dan inovasi ke dalam program T&D, banyak penyesuaian perusahaan yang berhasil dilakukan.

Satu keputusan penting dalam divisi otomotif di AI adalah pergeseran fokus perusahaan dari divisi manufaktur dan distribusi ke pasar retail dan pelayanan finansial. Hal ini menyebabkan AI harus berfokus secara langsung pada konsumen retail, dan menuntut perubahan radikal, baik mental maupun keahlian yang dibutuhkan untuk mendukung perubahan divisi utama. Sebagai pengecer, sekarang ini AI menghadapi pelanggan secara langsung dan dapat memikat berbagai jenis karakter dan tingkah laku. Selain itu, waktu pelayanan untuk bertemu pelanggan sangatlah berbeda untuk setiap distributor, dan persaingan di pasar juga berubah. Namun, AI mengatur untuk menyesuaikan perubahan tanpa adanya kesulitan berarti. Dengan kreativitas dalam budaya perusahaan dan pengembangan sumber daya manusia yang baik, seluruh pekerja di setiap level di AI telah dilatih sebagai agen perubahan. Di dalam program pelatihan dan pengembangan, mereka dilatih untuk mempertajam kemampuan dan keahlian memimpin, dan untuk bisa mentransfer keahlian yang mereka miliki ke pekerja lainnya. Perubahan yang halus ini terjadi selama pergeseran ini. Setelah restrukturisasi dilakukan, AI melakukan pergeseran ke tingkat selanjutnya, yaitu dengan meluncurkan beberapa produk dan jasa inovatif yang sukses seperti Daihatsu Xenia, Toyota Avanza, Astraworld, Astra Credit Company (ACC), TRAC (Toyota-Rent-A-Car) – semuanya khusus untuk pelanggan retail.

## PENUTUP

Praktek partisipasi pekerja di Indonesia lebih cenderung bersifat dikendalikan pengusaha. Adanya peningkatan persaingan pasar dan perubahan sektoral telah menyebabkan sering terjadi pembajakan pekerja berbakat secara sembunyi-sembunyi. Hal ini, menyebabkan perusahaan-perusahaan mulai memikirkan bagaimana meningkatkan perjanjian dengan pekerja untuk dapat mencapai tujuan perusahaan. Praktek partisipasi pekerja merupakan satu faktor kunci yang dapat memperbaiki komitmen para pekerja terhadap performa organisasi.

Sementara, seluruh perusahaan setuju dengan logika praktek partisipasi pekerja dan hubungannya dengan tujuan perusahaan,

namun hanya sedikit yang memiliki sistem SDM modern. Dari jumlah perusahaan, hanya sedikit saja yang mengimplementasikan sistem ini secara lengkap, salah satunya adalah PT Astra International Tbk. tidak tercatat adanya kasus pemogokan atau konflik pekerja. Bahkan pada saat perusahaan tersebut menghadapi beberapa perubahan manajemen secara drastis. Dua dari perubahan besar itu adalah perubahan kepemilikan perusahaan dan beban hutang selama krisis Asia tahun 1997-1999. Sebagaimana disebutkan bahwa di awal tahun 1970-an, keluarga yang mendirikan AI mempunyai komitmen yang konsisten untuk pengembangan *human capital* perusahaan tersebut.

Saat keluarga tersebut melepas kepemilikannya di tahun 1992, tidak adanya perubahan signifikan yang terjadi di AI. Kekokohan sistem manajemen yang dibangun sejak berdirinya perusahaan tersebut telah membuat AI sukses dalam mentransformasikan dirinya menjadi organisasi korporasi. AI juga lebih baik jika dibandingkan dengan perusahaan keluarga konglomerasi lainnya di Indonesia, yang pada umumnya masih mengandalkan pada pendirinya. Sebagai tambahan terhadap sistem manajemen, pembangunan *human capital* AI juga dilakukan dengan suatu transformasi yang halus. Sekarang ini, departemen SDM di AI berfungsi sebagai partner strategis, ahli administratif, memperjuangkan pekerja dan juga sebagai agen perubahan di perusahaan. Saat perusahaan ini mengubah fokus bisnisnya dari bisnis ke bisnis menjadi ke bisnis eceran, transformasi juga berjalan dengan sangat halus.

Campur tangan pemerintah terhadap partisipasi pekerja di suatu perusahaan harus dilakukan dengan sangat terbatas. Untuk itu, studi berikutnya masih sangat dibutuhkan karena tinjauan literatur pada subyek ini menghasilkan interpretasi yang bermacam-macam. Partisipasi finansial (ESOP, skema bonus dan sebagainya) dapat memperbaiki produktivitas jika prakteknya diikuti dengan partisipasi pekerja dalam proses pembuatan keputusan. Hal ini memerlukan kebesaran hati perusahaan untuk melepaskan sebagian hak prerogatif manajemen terhadap para pekerja. Akan tetapi, hal ini bukan domain untuk intervensi pemerintah atau institusi. Pemerintah dapat mendorong secara tidak langsung perusahaan-perusahaan itu untuk mengimplementasikan partisipasi pekerja dengan cara memperbaiki

kesadaran masyarakat berupa penghargaan dan sebagainya atau menyediakan perlindungan keselamatan sosial untuk para pekerja secara umum.

## KEPUSTAKAAN

Bhatti, Komal Khalid and Tahir Masood Qureshi. 2007. "Impact of Employee Participation on Job Satisfaction, Employee Commitment and Employee Productivity". *International Review of Business Research Papers* vol. 3 no. 2, Juni.

Bjorne, Grimsrud, and Torunn Kvinge. 2006. "Productivity Puzzles—should employee participation be an issue?" Laporan proyek yang didanai oleh *Norwegian Research Council*.

Blasi, Joseph, Michael Conte and Douglas Kruse. 1996. "Employee Stock Ownership and Corporate Performance among Public Companies". *Industrial and Labor Relations Review* vol. 50/1, Oktober.

Gill, Colin and Hubert Krieger. 2000. "Recent Survey Evidence on Participation in Europe: Towards a European Model?". *European Journal of Industrial Relations* 6; 109.

Koch, James. L and Colin L. Fox. 1978. "The Industrial Relations Setting, Organizational Forces and the Form and Content of Worker Participation". *The Academy of Management Review*, vol. 3/3, Juli.

*Kompas*, 30 April 2008.

*Majalah SWA*, berbagai edisi, 2008.

Manning, Chris and Kurnya Roesad. 2007. "The Manpower Law of 2003 and Its Implementing Regulations: Genesis, Key Articles and Potential Impact". *Bulletin of Indonesian Economic Studies* vol. 43/1, April.

Sato, Yuri. 2006. "The Astra Group: A Pioneer of Management Modernization in Indonesia". *The Developing Economies*, September.

Simanjuntak, Payaman. 2004. "Industrial Relations System in Indonesia".

SMERU Working Paper. 2002. "The Practice of Industrial Relations in Indonesia". Laporan dengan judul "Industrial Relations in Jabotabek, Bandung, and Surabaya during the Freedom to Organize Era", Proyek didanai oleh *USAID*.

Summers, Juliette and Jeff Hyman. 2005. "Employee Participation and Company Performance: A Review of the Literature". Laporan proyek yang didanai oleh *The Joseph Rowntree Foundation, University of Aberdeen*.

Watson Wyatt Worldwide. "Increasing Employee Engagement: Strategies for Enhancing Business and Individual Performance". *2007/2008 WorkAsia Survey Report*.

Watson Wyatt Worldwide. "The Keys to What Makes Asian Employees Tick". *2004/2005, Work Asia Survey Report*.

# Perdagangan, Pertumbuhan Ekonomi dan Lapangan Kerja<sup>1</sup>

*Haryo Aswicahyono dan Pratiwi Kartika*

*Dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif, perlu diperhatikan angka pertumbuhan ekonomi dan kemampuan perekonomian untuk menyediakan lapangan pekerjaan demi meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat. Untuk itu, studi ini mengidentifikasi komponen mana saja dalam perekonomian yang menyerap tenaga kerja serta peran dari kebijakan pemerintah dalam meningkatkan penyerapan tenaga kerja tersebut. Studi ini melakukan dekomposisi pertumbuhan jumlah tenaga kerja dengan menggunakan data input-output dari tahun 1975 hingga 2005. Hasilnya menunjukkan pada masa sebelum krisis ekonomi 1998, Indonesia mengalami peningkatan produktivitas pekerja dan peningkatan output produksi yang sangat menambah jumlah tenaga kerja dalam pasar. Namun, di periode 1980-1985 ketika strategi industri Indonesia adalah substitusi impor, peningkatan produktivitas dan output lebih kecil dari periode lainnya sehingga dampaknya terhadap penambahan jumlah pekerja pun lebih sedikit. Setelah krisis berlalu pada periode 2000-2005, dampak dari peningkatan produktivitas terhadap jumlah tenaga kerja jauh lebih besar dari dampak output terhadap tenaga kerja jika dibandingkan dengan periode lainnya. Periode ini juga ditandai dengan rendahnya kontribusi ekspor, khususnya di sektor manufaktur, terhadap tingkat penyerapan pekerja. Hal ini dapat dijelaskan oleh berimbang ketatnya kebijakan pemerintah seperti penentuan tingkat upah minimal. Kebijakan ini membuat pasar tenaga kerja menjadi kurang fleksibel sehingga perusahaan mengurangi permintaannya akan karyawan dan cenderung meningkatkan produktivitas tenaga kerja dengan memperbesar proporsi kapital dalam*

<sup>1</sup> Tulisan ini berdasarkan studi "Globalization, Adjustment, and the Challenge of Inclusive Growth" yang disponsori oleh Angelo King Institute, Filipina dan International Development Research Centre, Kanada.

*bisnis mereka. Oleh karena itu, studi ini merekomendasikan pengurangan kontrol pemerintah tentang ketenagakerjaan serta perbaikan prasarana dalam mendukung industri berorientasi ekspor.*

## PENDAHULUAN

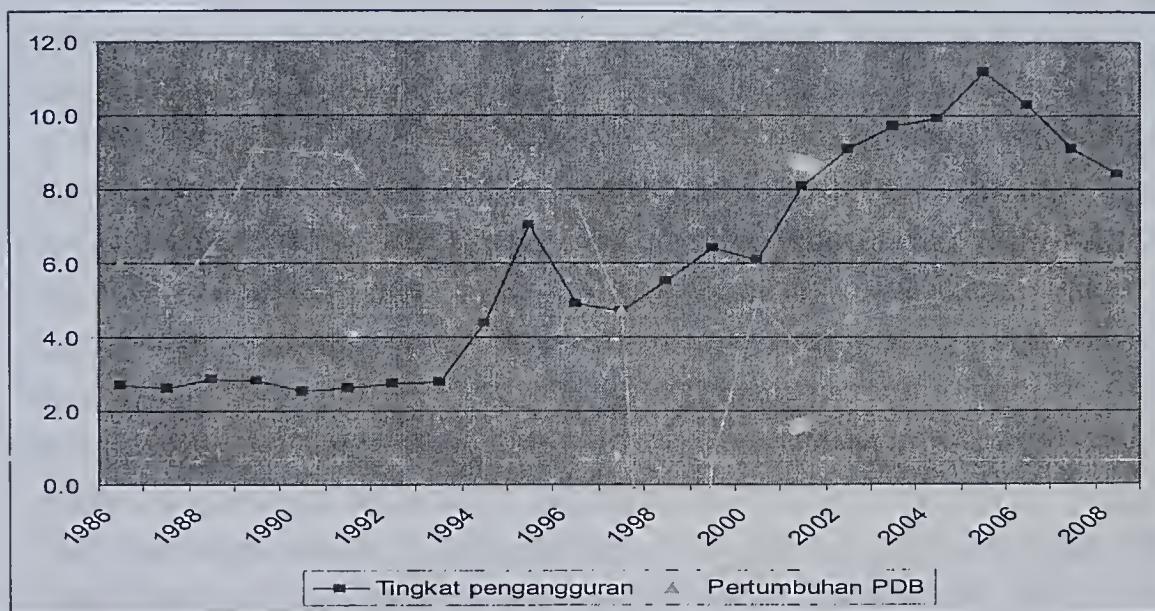
Meningkatnya perhatian terhadap pertumbuhan yang merata telah meningkatkan kebutuhan untuk mencari tahu formula untuk menciptakan 'pertumbuhan untuk semua'. Ilmu yang menjelaskan hubungan antara pertumbuhan ekonomi dengan lapangan pekerjaan sangat membantu mengidentifikasi formula tersebut. Beberapa penelitian telah dilakukan untuk menemukan hubungan antara pertumbuhan yang tinggi dengan efeknya terhadap tingkat pekerja di Indonesia (Agrawal, 1986, Skoufias and Suryahadi, 1999, Dhanani, 2004, Suryadarma et. al., 2007). Data negara mengenai tingkat pertumbuhan ekonomi dan tingkat pengangguran seperti yang terlihat pada Gambar 1, mengindikasikan sebuah hubungan yang tidak jelas antara kedua indikator. Kedua indikator tersebut bergerak searah di beberapa tahun, namun bergerak pada arah yang berlawanan di tahun-tahun lainnya. Gambar tersebut menunjukkan tren pertumbuhan ekonomi yang meningkat dari pertengahan 1980-an hingga awal 1990-an bersamaan dengan tingkat pengangguran yang senantiasa rendah pada periode tersebut yaitu sekitar 2,6 persen.

Namun, tercatat pada periode selanjutnya di pertengahan 1990-an bahwa tingkat pertumbuhan yang sangat tinggi yaitu 7 sampai 8 persen dibarengi dengan tingkat pengangguran yang meningkat mencapai 4,4 persen di tahun 1994. Selama krisis 1997-1999, pengangguran tetap berada pada tingkat yang tinggi, yaitu sekitar 5,5 persen. Pada era setelah krisis, kecenderungan tingkat pertumbuhan dan pengangguran terlihat bergerak pada arah yang sama. Nampaknya dalam ekonomi Indonesia terdapat fenomena *jobless growth* (pertumbuhan ekonomi yang tinggi diiringi dengan tingkat pengangguran yang tinggi pula) seperti yang telah diajukan oleh penelitian sebelumnya dalam Aswicahyono et al. (2008).

Pada konteks ini, kebutuhan untuk mengidentifikasi hubungan antara ekspansi ekonomi dengan tingkat pekerja, jelas diperlukan.

Beberapa ahli mencoba menjelaskan alasan dari *jobless growth*. Salah satu argumen mengatakan bahwa situasi meningkatnya kesempatan kerja sebagai hasil dari pertumbuhan ekonomi yang tinggi memicu lebih banyak orang untuk masuk ke dalam angkatan kerja. Argumen lain adalah perubahan dari definisi pengangguran pada tahun 1994, membuat tingkat pengangguran meningkat hampir dua kali lipat (Dhanani, 2004).

**Gambar 1. Pertumbuhan PDB dan Tingkat Pengangguran Indonesia 1986-2008**



Sumber: BPS

Terdapat pula literatur penting lainnya yang juga mencoba menjelaskan hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan pengangguran. Namun, tidak banyak penelitian yang menginvestigasi jalur dimana PDB (Produk Domestik Bruto) mempengaruhi tingkat pekerja sesuai dengan komponen-komponen PDB. Brus (1998) mendekomposisi pertumbuhan tingkat pekerja di Belanda sesuai dengan elemen-elemen PDB, dengan menggunakan data *input-output* negara. Dengan menggunakan metode yang sama, James dan Fujita (2000) menguji dampak ekspor sektor manufaktur terhadap tingkat pekerja di Indonesia selama periode 1985-1995.

Oleh karena itu, sebuah pertanyaan yang belum terjawab adalah untuk mengidentifikasi sumber peningkatan pekerja Indonesia dengan menggunakan data *input-output* yang lebih lengkap dari yang digunakan James dan Fujita, yaitu pada tahun 1975-2005. Untuk itu, studi ini mencoba untuk belajar dari pengalaman Indonesia selama periode waktu tersebut mengenai pentingnya faktor-faktor berikut dalam menciptakan lapangan pekerjaan: produktivitas pekerja, permintaan domestik, ekspansi ekspor, atau substitusi impor. Periode yang diteliti (1975-2005) dipilih untuk dipelajari saat negara melewati periode *boom* dan *bust* dan berbagai perubahan kebijakan dalam periode tersebut.

Untuk mencapai tujuan dari studi ini, artikel ini menguraikan sejarah kebijakan ekonomi negara, telaah kepustakaan singkat mengenai elastisitas dari pertumbuhan ekonomi terhadap tingkat pekerja, data statistik dan kebijakan tentang ketenagakerjaan. Di samping itu, studi ini juga melakukan dekomposisi pertumbuhan tingkat pekerja.

Hasil studi menunjukkan hubungan yang signifikan antara tahun-tahun dimana terdapat pertumbuhan PDB yang cepat dan tahun-tahun dimana terdapat pertumbuhan pekerja yang besar. Hasil ini juga menemukan bahwa sumber dari ekspansi pekerja saat era pra-krisis sebagian besar berasal dari permintaan domestik, sementara disaat krisis ekspansi tersebut berasal dari pembangunan ekspor. Setelah krisis 1998, kontribusi terbesar kembali berasal dari permintaan domestik dengan kontribusi ekspor yang lebih kecil dibandingkan dengan tingkat kontribusi disaat pra-krisis. Selanjutnya, intervensi pemerintah juga mempengaruhi kinerja pasar pekerja. Kebijakan pemerintah dalam tujuan untuk melindungi pekerja dibandingkan untuk melindungi perusahaan telah membuat sebuah pasar pekerja yang lebih kaku dan cenderung menghindarkan perusahaan untuk mempekerjakan lebih banyak pekerja.

## PERKEMBANGAN KEBIJAKAN EKONOMI INDONESIA

Perekonomian Indonesia terlihat seperti bandul yang berayun antara kebijakan *outward-* dan *inward-looking* dari waktu ke waktu. Pertumbuhan ekonomi yang lebih baik akan menimbulkan protek-

sionisme dan kesalahan manajemen ekonomi, sementara buruknya kinerja perekonomian mendorong terjadinya pengaturan ekonomi makro dan mikro yang lebih baik dan peningkatan kompetisi melalui liberalisasi.

Indonesia mulai menstabilisasi dan membangun ekonominya pada tahun 1966 saat rejim Orde Baru dimulai. Sejak 1966 sampai 1970 dijalankan banyak program rehabilitasi atas situasi ekonomi yang rusak parah sebagai peninggalan era sebelumnya. Beberapa program tersebut adalah pembuatan regulasi yang menerapkan prinsip kehati-hatian dalam investasi dan perbankan, penyatuan beberapa sistem nilai tukar yang ada pada masa itu, dan simplifikasi dari prosedur perdagangan internasional. Usaha-usaha tersebut memperkuat dasar ekonomi negara.

Kemajuan ini diikuti oleh fase berikutnya di tahun 1971-1981 dimana terdapat *boom* minyak dan kebijakan interventionis. *Boom* pada sektor minyak yang menghasilkan kenaikan pada harga minyak dunia menciptakan penerimaan yang sangat besar pada anggaran pemerintah. Hal ini mempengaruhi perekonomian secara signifikan dengan pemerintah menggunakan pendapatan yang besar tersebut dalam kebijakannya yang bersifat mengintervensi pasar. Intervensi tersebut dapat terlihat dalam dominasi bank dan perusahaan pemerintah di pasar dan proteksi terhadap beberapa industri lokal melalui halangan impor.

Fase ketiga dari tahun 1982-1985 lahir akibat jatuhnya harga minyak dunia. Perekonomian menyesuaikan penurunan ini dengan beberapa cara. *Pertama*, berbeda dengan fase sebelumnya, pemerintah menjalankan pengetatan fiskal seiring dengan pendapatan yang lebih rendah dari sektor minyak. *Kedua*, penerimaan yang lebih sedikit dari sektor minyak membuat pemerintah mendevaluasi Rupiah dengan tujuan untuk meningkatkan ekspor non-minyak. Namun, tujuan ini tidak dapat tercapai karena terdapat kurangnya usaha peningkatan daya saing produk domestik. Di sisi lain, pada periode ini dimulai tata niaga impor yang menyiratkan batasan pada perdagangan internasional.

Pertumbuhan ekonomi yang menurun menimbulkan kebutuhan untuk mengubah dari kebijakan proteksionisme menjadi liberalisasi

pada tahun 1986-1991. Beberapa aksi dalam melakukan liberalisasi tersebut adalah dengan mengubah sistem perijinan importir resmi menjadi sistem tarif dan membuang kebijakan monopoli impor atas plastik dan besi. Pada waktu tersebut, para pembuat kebijakan juga mendekvaluasi Rupiah untuk kedua kalinya dalam sejarah negara. Secara bersamaan, reformasi perdagangan dan devaluasi meningkatkan *boom* ekspor pada periode tersebut. Selanjutnya pada liberalisasi perdagangan, pihak berwenang juga melaksanakan liberalisasi keuangan seperti meningkatkan kompetisi antar bank dan membuka pasar domestik terhadap perusahaan asing, yang kemudian menghadirkan investasi asing langsung (FDI) pada perekonomian.

Episode selanjutnya adalah antara 1992 dan 1997 dimana liberalisasi perdagangan dan investasi dilanjutkan, walaupun tidak secepat periode sebelumnya. Pemerintah menerapkan banyak paket reformasi perdagangan; salah satunya adalah paket reformasi tarif pada Mei 1995 (Pakmei'95). Paket tersebut dijadikan sebagai panduan untuk pengurangan tarif yang lebih jauh pada tahun-tahun berikutnya. Paket tersebut banyak menuai puji karena proteksi yang diberikan paket tersebut tidak mendiskriminasi industri tertentu (Magiera, 2000).

Namun, reformasi perdagangan pada saat itu sepertinya menjadi tidak efektif karena tidak menyertakan komoditas pertanian dan manufaktur yang sensitif. Reformasi selanjutnya yang tidak efektif adalah kebijakan anti-persaingan, seperti monopoli cengkeh dan pembebasan 35 persen pajak barang mewah untuk mobil nasional karena kasus tersebut terkait dengan kroni presiden. Perlu dicatat bahwa pertumbuhan ekonomi negara pada dekade 1990-an ini sangat mengagumkan sehingga Bank Dunia megkategorikannya sebagai salah satu keajaiban ekonomi.

Pada pertengahan dekade selanjutnya, lebih tepatnya 1995-2001 Soesastro dan Basri (2005) menemukan bahwa pertumbuhan eksport negara didorong oleh permintaan dunia, berbeda dengan periode sebelumnya 1985-1995 dimana sisi penawaran (daya saing) menimbulkan pertumbuhan eksport. Hal tersebut terlihat dari proses industrialisasi yang mulai menurun.

Pada periode pemulihan dari krisis 2001-2003 proteksionisme mulai kembali tumbuh. Hal tersebut konsisten dengan fakta yang

menunjukkan bahwa kegiatan pemburu rente masih berlanjut pada era reformasi. Beberapa kebijakan yang terkait dengan proteksionisme yang diperkenalkan pada era ini adalah tata niaga pada tekstil, besi, gula, dan cengkeh dan peningkatan tarif pada katoda dan tepung gandum<sup>2</sup>

Dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi, fase terakhir menunjukkan bahwa pemerintah berjuang dalam proses reformasi perdagangan. Pemerintah berjuang untuk membentuk Perjanjian Perdagangan Bebas dengan beberapa negara. Selanjutnya, perjanjian tersebut mencoba untuk memperbaiki fasilitasi perdagangan dengan mereformasi kepabeanan. Namun, tekanan untuk memproteksi pemangku kepentingan sangat kuat sehingga hambatan untuk beberapa komoditas dipertahankan dan/atau dibuat.

Pemerintah menggunakan strategi tiga jalur dalam perdagangan internasional. *Pertama*, perjanjian multilateral melalui keanggotaan negara dalam *World Trade Organization* (WTO). *Kedua*, perjanjian regional yaitu *ASEAN Economic Community* (AEC) dan perjanjian ASEAN+3. AEC memiliki komitmen untuk menyatukan ekonomi dalam wilayah tersebut pada tahun 2015 dengan 11 sektor prioritas yang harus disatukan lebih dulu pada tahun 2010. *Ketiga*, perjanjian bilateral yang telah ditandatangani oleh Indonesia dan Jepang. Perjanjian Kemitraan Ekonomi Indonesia-Jepang (*Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement* - IJEP), diantaranya berisi pengurangan tarif Indonesia pada hampir 90 persen kelompok tarif, termasuk untuk produk tekstil dan pakaian, alas kaki, elektronik, dan furnitur. Persiapan untuk kerja sama bilateral lainnya seperti dengan USA dan Korea juga dibuat.

Pemerintah juga memulai reformasi kepabeanan untuk mempercepat pengurusan dokumen dan menurunkan penyelundupan. Untuk mempermudah prosedur, diberlakukan persyaratan dokumentasi yang terkomputerisasi. Lebih lanjut, Indonesia telah aktif dalam negosiasi *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) mengenai struktur fasilitasi perdagangan. Namun, hambatan baru pada eks-

<sup>2</sup> Soesastro, H. and Basri, C. 2005. "The Political Economy of Trade Policy Indonesia". *CSIS Working Paper 092*.

por dan impor produk sensitif diterapkan dengan tujuan untuk memastikan pasokan yang cukup untuk kebutuhan domestik dan mempertahankan beberapa tingkat harga untuk para produsen domestik sebagai pihak yang diuntungkan. Kopi, tekstil, karet, dan beberapa tipe kayu hanya boleh dieksport melalui eksportir terdaftar dan eksportir tertunjuk. Impor beras, gula, timah panas dan dingin, dan produk baja hanya diperbolehkan melalui importir tertunjuk. *Antidumping* juga dapat mengindikasikan ketahanan sebuah negara terhadap reformasi pasar yang tetap menjadi indikator perdagangan yang penting bagi Indonesia, dengan 26 kasus, terutama di golongan produk logam dasar dan kimia selama 2003-2006.

## TELAAH PUSTAKA PASAR PEKERJA

Pembangunan ekonomi suatu negara dapat terefleksi dalam kinerja dari pasar pekerjanya. Pasar pekerja itu sendiri tergantung pada beberapa faktor seperti pertumbuhan PDB dan kebijakan mengenai pekerja. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi menunjukkan kapasitas produksi yang meningkat dan karena itu, terdapat peningkatan kesempatan kerja dengan produktivitas yang meningkat. Dengan begitu, pertumbuhan ekonomi mengakibatkan tingkat penyerapan tenaga kerja yang meningkat dengan upah riil yang lebih baik sebagai akibat peningkatan produktivitas (Islam, 2004). Kebijakan pekerja dapat mempengaruhi penyerapan tenaga kerja melalui jalur-jalur tertentu. Misalnya, instruksi pemerintah untuk menciptakan lingkungan kerja yang lebih tertata membuat perusahaan enggan untuk menggunakan lebih banyak pekerja. Akan tetapi, pertumbuhan PDB dan institusi merupakan faktor-faktor yang sangat berpengaruh terhadap kinerja pasar pekerja, terutama tingkat penyerapan tenaga kerja.

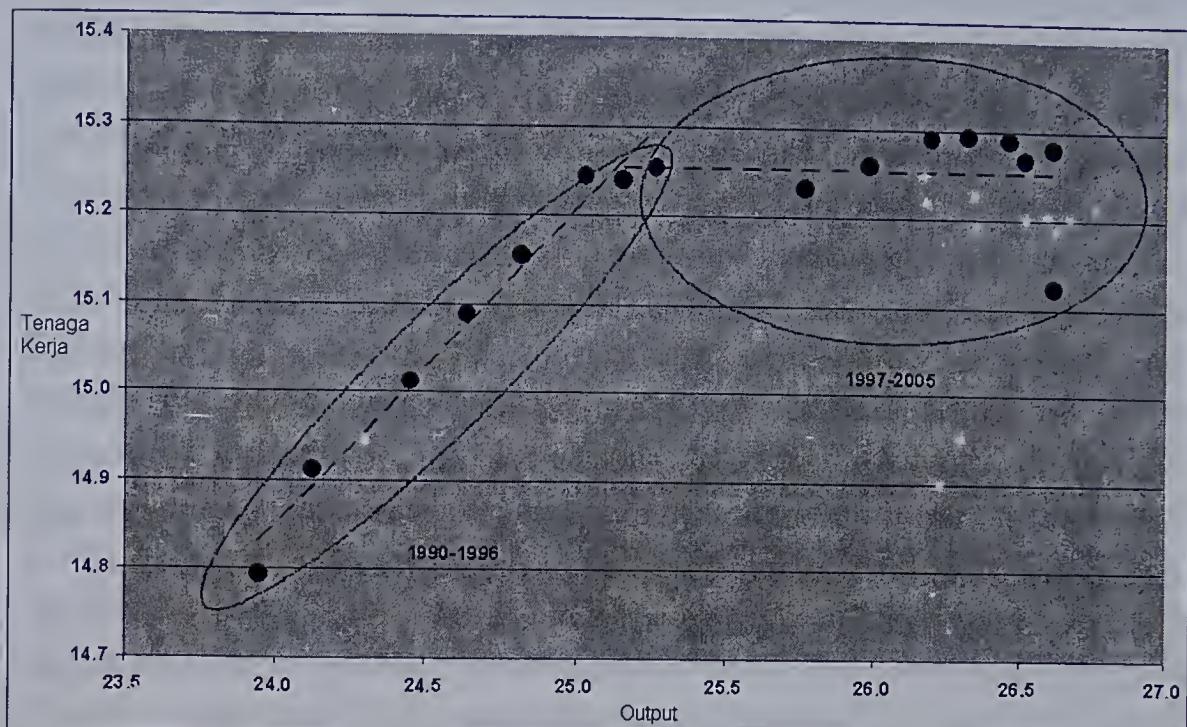
Dalam hal pertumbuhan PDB, beberapa studi telah dilakukan untuk melihat dampaknya pada tingkat pekerja di Indonesia. Satu persen peningkatan PDB dipercaya dapat menciptakan 400.000 pekerjaan. Namun, elastisitas berbeda-beda diantara berbagai sektor dan periode waktu. Dengan menggunakan data 1977-1996 dan metode OLS (*Ordinary Least Square*), Islam dan Nazara (2000) menemukan bahwa elastisitas di setiap tahun berkisar antara 0,6 dan 0,7 persen,

yang berarti penambahan persentase pada pertumbuhan ekonomi akan meningkatkan penciptaan lapangan pekerjaan sebesar 0,6 sampai 0,7 persen. Dengan membagi observasi berdasarkan sektor, pertanian adalah satu-satunya sektor dengan elastisitas yang melebihi rata-rata. Hal tersebut menyiratkan bahwa pertanian adalah sektor yang paling produktif dalam menciptakan lapangan pekerjaan. Hal tersebut diikuti oleh sektor jasa dengan elastisitas sebesar 0,98 persen. Hasil tersebut didapatkan melalui perhitungan Suryadarma et al. (2007) yang menunjukkan bahwa sektor pertanian di area pedesaan dan sektor jasa pada area perkotaan adalah sektor yang secara statistik signifikan dalam meningkatkan tingkat pekerja secara total. Pada sektor manufaktur, elastisitas berubah dari waktu ke waktu (Gambar 2). Tingkat pekerja pada sektor tersebut sangat responsif terhadap pertumbuhan produksi untuk periode sebelum krisis 1991-1996, dimana elastisitas menjadi lebih kecil pada periode setelah krisis (Aswicahono et al. 2008). Studi tersebut mengungkapkan salah satu penyebabnya adalah adanya perubahan pada kebijakan pekerja. Kesimpulannya, ekspansi ekonomi terkait secara positif dengan jumlah total pekerja walaupun peningkatannya mungkin tidak terdistribusi merata antar sektor dan periode waktu.

Pengalaman negara dalam era melesatnya pertumbuhan ekonomi, yaitu sebelum 1997, kesejahteraan pekerja meningkat dalam hal tingkat upah yang lebih tinggi dan permintaan pekerja yang lebih besar. Namun, peningkatan ini tidak terbagi secara merata berdasarkan jenis kelamin dan generasi. Skoufias dan Suryahadi (1999) menemukan bahwa pekerja dari generasi yang lebih muda terlihat lebih memiliki kenaikan yang lebih banyak dalam upah dibandingkan dengan generasi yang lebih tua, sementara permintaan penyewa pekerja lebih kepada pekerja laki-laki yang lebih muda dibandingkan dengan wanita muda. Namun demikian, dirasakan hampir di semua kalangan. Singkatnya, kondisi makro ekonomi memiliki dampak pada kondisi pasar pekerja Indonesia.

Faktor kedua yang membentuk pasar sumber daya manusia adalah faktor yang terkait dengan institusi. Selama dekade 1980-an, pekerja merupakan penikmat terbesar dari pertumbuhan ekonomi yang cepat disaat pasar pekerja sangat dipengaruhi oleh dinamika

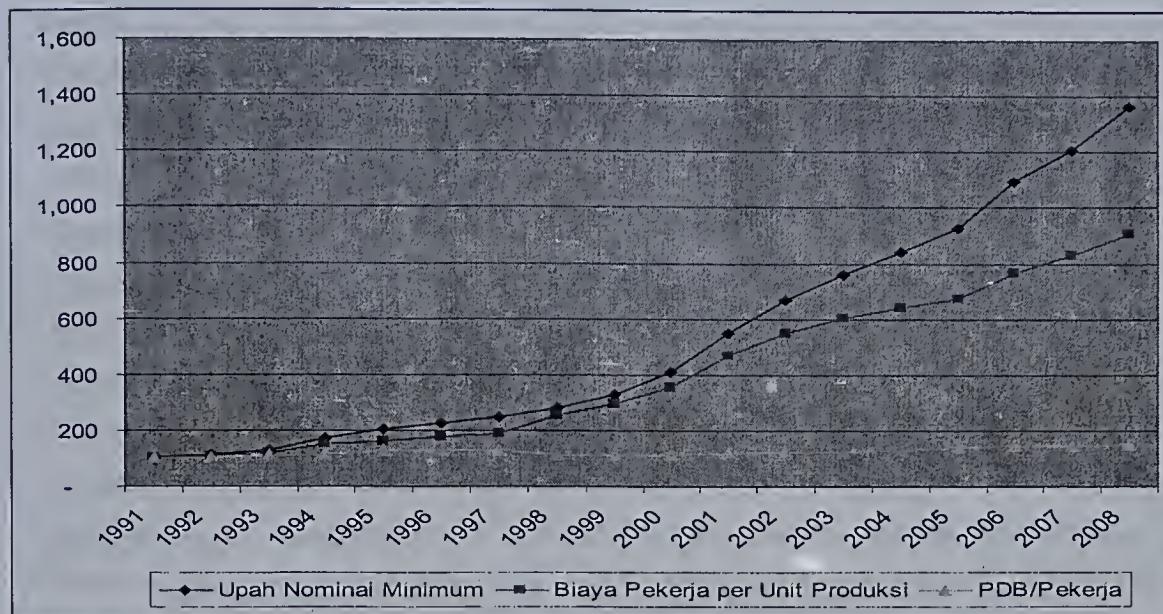
**Gambar 2. Elastisitas Output Produksi terhadap Tingkat Pekerja Manufaktur 1990-2005**



Sumber: Aswicahyono, *et al.* (2008)

pasar. Peningkatan industri padat karya sangat mendukung penyerapan tenaga kerja. Namun, ketidakpuasan pekerja meningkat dan memicu sejumlah perlawanan dari pekerja. Pekerja-pekerja tersebut memprotes upah yang rendah dan kekerasan terhadap pekerja muda wanita. Hal tersebut menjadi alasan bagi pemerintah untuk memperketat pasar pekerja. Sejak 1989, pemerintah telah menetapkan penggunaan upah minimum yang nilainya meningkat hampir dua kali lipat dalam waktu 5 tahun (Agrawal 1996, Manning 2000). Setelah pengurangan tajam atas upah riil minimum disaat krisis 1998, upah minimum mengalami peningkatan yang besar dari tahun 2000 ke 2008 (Gambar 3).

**Gambar 3. Index Upah Minimum, Produktivitas Pekerja, dan Biaya Pekerja per Unit Produksi, 1991 – 2008 (1991 =100)**



Sumber: Database CEIC, Bank Dunia, Perhitungan penulis

Kebijakan upah minimum dapat memberikan dampak negatif kepada sektor bisnis, kondisi pekerja, dan ekonomi secara keseluruhan. Jika kita melihat sektor bisnis, grafik diatas menunjukkan bahwa peningkatan dramatis pada upah nominal minimum tidak diikuti oleh peningkatan pada produktivitas pekerja. Sebagai hasilnya, biaya pekerja per unit produksi meningkat secara tajam. Hal ini menyiratkan bahwa sektor bisnis Indonesia telah kehilangan daya saing dari biaya pekerjanya. Pemaparan data tersebut senada dengan argumen yang diungkapkan Manning dan Roesad (2007). Mereka mengatakan bahwa pengaturan upah minimum memicu berkurangnya fleksibilitas pada manajemen pekerja karena pengaturan tersebut tidak memperhitungkan perubahan pada produktivitas pekerja dan tidak memberikan kesempatan bagi serikat pekerja dan perusahaan untuk bernegosiasi dan menentukan diantara mereka. Lebih lanjut, Suryahadi et. al. (2003) dan Aswicahyono et al. (2008) mengatakan bahwa kebijakan upah minimum dapat memberikan efek negatif pada tingkat penyerapan tenaga kerja.

Suryahadi et. al. menemukan bahwa upah minimum dapat mempengaruhi kecenderungan perusahaan untuk berpindah dari teknologi berbasis padat karya menjadi padat modal atau keahlian. Hal ini menyiratkan bahwa permintaan pada pekerja terdidik (*white-collar*) dapat mensubstitusi terhadap permintaan pekerja terampil (*blue-collar*). Pekerja terampil yang kehilangan pekerjaan akan berpindah ke sektor informal yang menyediakan pendapatan yang lebih sedikit dan kondisi bekerja yang lebih buruk. Walaupun tingkat upah minimum ditentukan oleh pemerintah tingkat provinsi berdasarkan kebutuhan hidup minimum, upah minimum terlihat juga memberikan efek negatif kepada kesejahteraan (Bird dan Manning, 2008). Mereka berpendapat bahwa mayoritas dari rumah tangga yang miskin tidak memiliki pekerja dengan upah rendah dan karena itu, mereka tidak mendapatkan keuntungan dari kebijakan tersebut. Sebaliknya, mereka merugi karena peningkatan harga-harga sebagai akibat dari peningkatan upah.

Kebijakan penting lainnya yang dapat membuat pasar lebih kaku adalah mengenai pesangon, kontrak tetap, dan subkontrak dari Undang-undang No. 13/2003 (Manning dan Roesad, 2007). Hukum tersebut mensyaratkan pesangon yang lebih tinggi dan peraturan yang lebih ketat untuk menyewa pekerja secara kontrak untuk jangka waktu yang tetap. Kesimpulannya, kebijakan pemerintah secara signifikan telah mempengaruhi performa pasar pekerja Indonesia. Walaupun kebijakan terbaru telah diusahakan untuk melindungi hak pekerja, namun nampaknya kebijakan tersebut tidak membuat kondisi pasar pekerja yang lebih baik layaknya kebijakan pro pertumbuhan ekonomi yang jelas-jelas meningkatkan kesejahteraan orang miskin.

## PERTUMBUHAN TINGKAT PEKERJA

Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa pertumbuhan PDB dan institusi adalah faktor penentu hasil pasar tenaga kerja, setiap komponen PDB berkontribusi secara berbeda terhadap kinerja tenaga kerja. Investasi pada modal fisik dan manusia meningkatkan produktivitas tenaga kerja, dan jika pasar tenaga kerja responsif, maka peningkatan produktivitas akan diikuti tingkat upah yang lebih tinggi, yang berarti peningkatan kesejahteraan pekerja. Namun

demikian, kenaikan produktivitas tenaga kerja akan mengurangi keperluan tenaga kerja per unit *output*. Oleh karena itu, bagaimana investasi (dan pertumbuhan *output*) mempengaruhi tingkat pekerja tergantung pada bagaimana efek penyerapan tenaga kerja yang dihasilkan pertumbuhan *output* mengkompensasi tren penghematan tenaga kerja akibat peningkatan produktivitas.

Perubahan struktur produksi dan permintaan akhir juga akan mempengaruhi secara tidak langsung performa pasar tenaga kerja. Sebagai contoh, pergeseran dari strategi industri padat modal untuk substitusi impor ke strategi industri padat karya dengan orientasi ekspor akan mempengaruhi struktur produksi dan permintaan, yang pada akhirnya akan mempengaruhi tingkat dan struktur pekerja.

Untuk mengkuantifikasi perkembangan pekerja di Indonesia, dipergunakan metode dekomposisi *input-output*. Dengan prosedur perhitungan tersebut, pertumbuhan tingkat pekerja untuk setiap sektor didekomposisi ke dalam berbagai sumber pertumbuhan yang berbeda, menggunakan tabel *input-output*. Pada tahap pertama, perubahan tingkat pekerja ( $L$ ) didekomposisi menjadi dampak perubahan *output* ( $Q$ ) dan perubahan keperluan tenaga kerja per unit *output* ( $a$ ):

$$(1) \quad \Delta L = a \cdot \Delta Q + Q \cdot \Delta a$$

Pada tahap kedua, perubahan *output* didekomposisi ke dalam faktor-faktor permintaan, yaitu perubahan pada permintaan akhir domestik ( $D$ ), ekspor ( $E$ ) dan impor ( $M$ ), dan dari perubahan permintaan antara akibat perubahan koefisien *input-output*.

Tabel *input-output* adalah sebuah *accounting identity*, dimana *output* merupakan penjumlahan permintaan antara dan permintaan akhir:

$$(2) \quad Q = AQ + D + E - M$$

$$(3) \quad Q = (1 - A)^{-1} \cdot (D + E - M)$$

$AQ$  adalah permintaan antara.  $A$  adalah matriks *input-output* yang menghubungkan permintaan produk antara dan *output* di semua sektor.

Oleh karena itu, perubahan *output* dapat dihubungkan dengan perubahan komponen permintaan akhir dengan formula sebagai berikut:

$$(4) \quad \Delta Q = (1 - A)^{-1} \cdot (\Delta D + \Delta E - \Delta M + Q \cdot \Delta A)$$

Mengkombinasikan persamaan (1) dan (4):

$$(5) \quad \Delta L = Q \cdot \Delta a + a \cdot (1 - A)^{-1} \cdot (\Delta D + \Delta E - \Delta M + Q \cdot \Delta A)$$

Perubahan pada tingkat pekerja dapat didekomposisi menjadi dampak perubahan pada rasio tenaga kerja-*output* ( $\Delta a$ ), ekspansi permintaan akhir domestik ( $\Delta D$ ), ekspor ( $\Delta E$ ) dikurangi impor ( $\Delta M$ ), dan dampak perubahan pada koefisien *input-output* ( $\Delta A$ ).

Metode yang dipergunakan menggunakan tabel *input-output* (I-O) tahun 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, dan 2005. Estimasi tingkat pekerja telah tersedia di setiap tabel I-O. Karena yang dibutuhkan adalah pertumbuhan *output* riil, maka tabel I-O disesuaikan dengan PDB deflator dari *UN National Account Online database*.

Ringkasan dari hasilnya ditampilkan pada Tabel 1. Hal *pertama* yang dapat diobservasi dari tabel tersebut adalah pada periode sebelum krisis (1975-1995), kenaikan yang cepat dari produktivitas tenaga kerja diikuti penurunan keperluan tenaga kerja. Pengurangan (potensial) pada tingkat pekerja akibat peningkatan produktivitas ( $Qda$ ) dapat dikompensasi lebih oleh penciptaan tenaga kerja yang cepat akibat pertumbuhan ekonomi yang cepat. Secara rata-rata, selama 1975-1995, tingkat pekerja yang distimulus pertumbuhan ekonomi (*output growth-induced employment*) mendekati dua kali lipat pengurangan tingkat pekerja akibat peningkatan produktivitas tenaga kerja. Hal menarik yang perlu dicatat adalah perlambatan kenaikan produktivitas tenaga kerja selama 1980-1985 terjadi pada periode substitusi impor 1980-1985. Secara umum dapat disimpulkan bahwa pada periode sebelum krisis, melalui pertumbuhan investasi yang cepat, Indonesia mampu menghasilkan penciptaan pekerja yang besar dan meningkatkan kesejahteraan pekerja melalui peningkatan produktivitas.

*Kedua*, tingkat pekerja yang distimulus permintaan domestik (*domestik demand-induced employment*) adalah sumber utama peningkatan

jumlah pekerja pada periode sebelum krisis. Efek pasar yang besar dan peningkatan daya beli akibat pertumbuhan ekonomi yang cepatlah yang menimbulkan hasil tersebut.

Ketiga, tingkat pekerja yang distimulus ekspor (*export-induced employment*) selama *export boom* periode 1985-1995 mencapai lebih dari dua kali lipat periode substitusi impor (1975-1985). Peningkatan produktivitas juga lebih tinggi selama periode *export boom* seperti yang ditunjukkan nilai negatif *Qda* yang lebih besar.

**Tabel 1. Sumber Pertumbuhan Jumlah Pekerja 1975 – 2005**

	dL	Qda	adQ	Permintaan Domestik	Ekspansi Ekspor	Substitusi impor	Perubahan Teknologi
1975-1980	7,329,577	(8,440,157)	15,769,734	16,588,382	5,274,311	(5,684,050)	(408,908)
1980-1985	10,201,533	(600,760)	10,802,293	12,713,086	1,889,736	877,282	(4,677,811)
1985-1990	7,810,647	(12,744,864)	20,555,511	25,560,055	7,047,689	(10,393,693)	(1,658,540)
1990-1995	12,993,337	(29,187,200)	42,180,537	46,184,474	8,479,661	(11,025,941)	(1,457,656)
1995-2000	6,049,734	13,403,655	(7,353,921)	(16,117,542)	8,722,145	3,387,333	(3,345,857)
2000-2005	2,142,901	(22,530,069)	24,672,970	21,044,191	1,358,387	(2,092,550)	4,362,942
%							
1975-1980	100	(115)	215	226	72	(78)	(6)
1980-1985	100	(6)	106	125	19	9	(46)
1985-1990	100	(163)	263	327	90	(133)	(21)
1990-1995	100	(225)	325	355	65	(85)	(11)
1995-2000	100	222	(122)	(266)	144	56	(55)
2000-2005	100	(1,051)	1,151	982	63	(98)	204

Sumber: Perhitungan penulis

Keempat, peningkatan rasio *impor-output* mengurangi penciptaan pekerja seperti yang ditunjukkan nilai negatif pada substitusi impor. Namun demikian, fakta tersebut tidak dapat digunakan sebagai alasan untuk kembali ke strategi substitusi impor. Seperti yang telah didiskusikan sebelumnya, periode orientasi ekspor memberikan hasil yang lebih baik dalam hal jumlah pekerja daripada periode substitusi impor.

Kelima, nilai negatif pada kolom perubahan IO menyatakan lemahnya *backward and forward linkages* pada perekonomian. Namun demikian, hal tersebut tidak dapat digunakan sebagai alasan untuk mendorong penggunaan komponen domestik. Kegagalan *deletion program* pada industri otomotif yang didekati dengan *top down approach* (Aswicahyono, 2000) dapat menjelaskan hal tersebut. Dari tahun

1976 sampai sekitar tahun 1993, pemerintah mengimplementasikan '*deletion program*', yaitu ketentuan bahwa komponen kendaraan harus diproduksi secara lokal, pada industri otomotif. Hasil dari kebijakan tersebut adalah suatu industri yang inefisien dan mengakibatkan kegagalan Indonesia untuk menjadi negara yang memimpin industri otomotif di Asia Tenggara.

Kinerja pekerja selama krisis layak mendapatkan perhatian khusus karena memiliki tren yang berlawanan dengan sebelumnya. *Pertama*, sumber pertumbuhan tingkat pekerja terutama dikarenakan penurunan produktivitas, sementara ekspansi *output* berkontribusi secara negatif terhadap penciptaan pekerja. Oleh karena itu, perekonomian memiliki jumlah lapangan pekerjaan dan produktivitas yang lebih rendah.

*Kedua*, ekspansi permintaan domestik tidak lagi menjadi sumber utama pertambahan tingkat pekerja, digantikan oleh *export-induced employment*. Penurunan *domestik demand-induced employment* disebabkan penurunan daya beli selama krisis akibat inflasi yang sangat tinggi. Selama periode tersebut, rupiah terdepresiasi tajam, meningkatkan kinerja ekspor. Hal tersebut menjelaskan mengapa ekspor menjadi lebih penting sebagai sumber pencipta pekerja.

**Tabel 2. Sumber Pertumbuhan Jumlah Pekerja menurut Sektor 1995 – 2000**

	dL	Qda	adQ	Permintaan Domestik	Ekspansi Ekspor	Substitusi Impor	Perubahan Teknologi
Pertanian	(68,446)	1,789,536	(1,857,982)	(3,036,915)	4,470,454	669,917	(3,961,437)
Pertambangan	(5,353)	(84,518)	79,165	(154,465)	105,814	170,921	(43,104)
Manufaktur	153,218	558,677	(405,459)	(2,135,996)	2,295,657	(374,403)	(190,718)
listrik, Gas, dan Air	38,989	(8,981)	47,970	(30,613)	16,624	61,731	228
Konstruksi	415,175	1,826,920	(1,411,745)	(1,401,331)	19,590	(34,178)	4,175
Perdagangan	3,685,833	5,752,031	(2,066,198)	(6,170,830)	1,137,847	2,913,789	52,996
Transpor dan Komunikasi	1,097,073	1,185,243	(88,170)	(620,543)	320,619	(131,122)	342,876
Keuangan	551,920	1,536,687	(384,759)	(743,779)	3,994	(182,957)	37,982
Jasa lainnya	81,317	848,061	(766,744)	(1,823,070)	351,546	293,635	411,145
Total	6,049,734	13,403,655	(7,353,921)	(16,117,542)	8,722,145	3,387,333	(3,345,857)

Sumber: Perhitungan penulis

Kinerja pertumbuhan selama periode pemulihan 2000-2005 mengindikasikan bahwa polanya telah kembali seperti pada periode sebelum krisis. Seperti yang diharapkan, kenaikan produktivitas ten-

aga kerja berkontribusi secara negatif terhadap penciptaan pekerja. Namun demikian, hal tersebut dapat dikompensasi lebih oleh penciptaan pekerja akibat ekspansi *output*. Permintaan domestik sebagai mesin penciptaan pekerja yang sebelumnya mati, telah kembali menjadi penggerak utama selama periode pemulihan. Sayangnya, penurunan industri manufaktur padat karya berorientasi ekspor telah mengurangi kapasitas manufaktur ekspor sebagai sumber penting penciptaan lapangan pekerjaan.

**Tabel 3. Sumber Pertumbuhan Jumlah Pekerja menurut Sektor 2000-2005**

	dL	Qda	adQ	Permintaan Domestik	Ekspansi Ekspor	Substitusi Impor	Perubahan Teknologi
Pertanian	1,637,765	(5,414,185)	7,051,950	5,700,609	384,244	(190,327)	1,157,424
Pertambangan	39,722	(9,870)	49,592	90,789	111,619	(123,335)	(29,480)
Manufaktur	(34,343)	(2,647,170)	2,612,827	1,787,132	(203,785)	541,205	488,275
Listrik, Gas, dan Air	(34,479)	(135,922)	101,443	74,563	703	17,728	8,450
Konstruksi	314,304	(1,499,567)	1,813,871	1,751,850	11,783	23,715	26,523
Perdagangan	924,136	(5,324,798)	6,248,934	6,959,362	446,297	(2,306,155)	1,149,429
Transpor dan Komunikasi	740,162	(1,754,101)	2,494,263	1,570,432	294,056	(159,158)	788,933
Keuangan	(2,511)	(569,640)	567,129	427,568	5,495	(54,214)	188,280
Jasa lainnya	(1,441,855)	(5,174,815)	3,732,960	2,681,886	307,975	157,991	585,108
Total	2,142,901	(22,530,069)	24,672,970	21,044,191	1,358,387	(2,092,550)	4,362,942

*Sumber:* Perhitungan penulis

## REKOMENDASI KEBIJAKAN

Dari survei literatur, meningkatnya regulasi mengakibatkan sektor modern pasar tenaga kerja menjadi lebih tidak fleksibel daripada periode sebelum 1998. Fakta ini sesuai dengan sumber pertumbuhan tingkat pekerja periode 2000-2005 dengan tingginya efek negatif peningkatan produktivitas dan kekurangnya kontribusi dari pertumbuhan *output* dibandingkan dengan periode sebelumnya. Hal tersebut mungkin merupakan hasil dari perubahan perilaku perusahaan-perusahaan dan struktur ekonomi akibat pergeseran dari industri padat karya ke padat modal sebagai respon terhadap pasar tenaga kerja yang kurang fleksibel. Perilaku ini mungkin telah menciptakan "jobless growth" dan tidak meratanya distribusi pendapatan. Oleh karena itu, perlu adanya transformasi pasar tenaga kerja yang kurang fleksibel tersebut dengan mengurangi kontrol

pemerintah (melalui hukum dan peraturan). Transformasi tersebut memerlukan sebuah pergeseran dari penentuan tingkat upah aktual dan standar tenaga kerja yang berlebihan menjadi kebijakan yang lebih fokus pada jaring pengaman sosial.

Penurunan kontribusi ekspor sebagai sumber penciptaan pekerja juga mengindikasikan penurunan daya saing industri padat karya berorientasi ekspor. Kurang fleksibelnya pasar tenaga kerja juga dapat menjadi faktor penyebab rendahnya kinerja industri ini. Namun demikian, faktor eksternal lainnya bagi perusahaan, seperti tingginya biaya transaksi dan transportasi, kurangnya infrastruktur pendukung (pelabuhan yang efisien), kurangnya sumber pendanaan perdagangan (*trade financing*), dan kurangnya akses pada pasar tujuan, juga berkontribusi terhadap penurunan ekspor. Transformasi pasar tenaga kerja, bersama dengan pengurangan biaya eksternal tersebut, dan diplomasi perdagangan yang lebih agresif untuk mendapatkan akses pasar, dapat menstimulasi industri padat karya berorientasi ekspor.

## KEPUSTAKAAN

Agrawal, N. 1996. "The Benefits of Growth for Indonesian Workers", *Policy Research Working Paper No. 1637*, World Bank, Washington DC.

Aswicahyono, H. 2000. "How Not to Industrialise? Indonesia's Automotive Industry", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 36 (1), pp. 209-241.

Aswicahyono, H., Narjoko, D. and Hill, H. 2008. "Industrialization after a Deep Economic Crisis: Indonesia", *Working Papers in Trade and Development No. 2008/18, Division of Economics, RS-PAS, Australian National University*.

Bird, K. and C. Manning. 2008. "Minimum Wages and Poverty in a Developing Country Simulations from Indonesia Household Survey", *World Development*, 36 (5), pp. 916-933.

Brus, D. 1998. "Baumol's Disease in the Netherlands", *CPB Series No. 4, Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis*.

Dhanani, S. 2004. "Unemployment and Underemployment in Indonesia, 1976-2000: Paradoxes and Issues", *Paper in Series of Socio-Economic Security, International Labour Organization, Geneva*.

Islam, R. 2004. "The Nexus of Economic Growth, Employment, and Poverty Reduction: an Empirical Analysis", *Discussion Paper No. 14, International Labour Organization, Geneva*.

Islam, I. and S. Nazara. 2000. "Minimum Wage and The Welfare of Indonesian Workers", *Occasional Discussion Paper Series No. 3, International Labour Organization, Jakarta*.

James, W.E. and Fujita, N. 2000. "Employment and Manufacturing Exports in Indonesia: An Input-Output Analysis", *Working Paper Series Vol. 2000-2006, The International Centre for the Study of East Asian Development, Kitakyushu*.

Magiera, S.L. 2000. "Indonesia's Trade Performance during the Economic Crisis", *Indonesian Ministry of Industry and Trade – USAID, Partnership for Economic Growth (PEG) Working Paper*.

Manning, C. 2000. "Labour Market Adjustment to Indonesia's Economic Crisis: Context, Trends and Implications", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 36 (1), pp. 105-136.

Manning, C. and Roesad, K. 2007. "The Manpower Law of 2003 and Its Implementing Regulations: Genesis, Key Articles, and Potential Impact", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 43 (1), pp. 59-86.

Skoufias, E. and Suryahadi, A. 1999. "Growth and Crisis Impacts on Formal Sector Wages in Indonesia", *SMERU Working Paper*.

Soesastro, H. and Basri, C. 2005. "The Political Economy of Trade Policy Indonesia". *CSIS Working Paper 092*.

Suryadarma, D., Suryahadi, A. and Surnarto, S. 2007. "Reducing Unemployment in Indonesia: Results from a Growth – Employment Elasticity Model", *SMERU Working Paper*.

Suryahadi, A., Widyanti, W., Perwira, D., and Sumarto, S. 2003. "Minimum Wage Policy and its Impact on Employment in the Urban Formal Sector", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 39 (1), pp. 29-50.

## Gejolak Industri, Pasar Tenaga Kerja dan Kesejahteraan Pekerja<sup>1</sup>

*Teguh Yudo Wicaksono dan Fajar B. Hirawan*

*Tulisan ini bertujuan untuk mengidentifikasi karakteristik pekerja yang kehilangan pekerjaannya. Dalam analisis tulisan ini dilakukan pendekatan pada determinan mengenai kemungkinan kehilangan pekerjaan. Selanjutnya, analisis dilakukan dengan melihat kelompok pekerja yang paling rentan terkena dampak karena menurunnya kesejahteraan, setelah krisis ekonomi 1998. Di samping itu, studi ini membatasi pada masa setelah krisis ekonomi, karena periode setelah krisis ekonomi 1998 memiliki determinan yang lebih baik apabila dibandingkan pada masa sebelum krisis, khususnya dalam hal melihat perubahan struktur industri dan ketenagakerjaan.*

### PENDAHULUAN

Adalah suatu “mantra” yang sangat umum diantara para ahli ekonomi yang menyebutkan bahwa dengan mengintegrasikan ekonomi suatu negara ke dalam ekonomi global akan menguntungkan negara tersebut dan juga mengurangi biaya secara keseluruhan. Namun, seperti yang telah diprediksi sebelumnya oleh teori perdagangan, keuntungan dari perdagangan internasional tidak terdistribusi secara merata di dalam ekonomi. Maraknya publikasi tentang bisnis internasional dan penurunan hambatan dalam negeri, secara teknis,

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan hasil laporan penelitian berjudul “Industry Chuming, Labor, Market, and Workers Welfare”, yang disponsori oleh Angelo King Institute (AKI), De La Salle University, Filipina dan International Development Research Centre (IDRC), Kanada. 2008-2009.

dapat menciptakan pemenang dan pihak yang kalah. Terlebih lagi, keuntungan dan kerugian yang diakibatkan oleh perdagangan berdampak kepada pekerja secara bervariasi, baik itu dari sisi keahlian dan juga dari sisi sektoral.

Studi yang dilakukan oleh Manning mengatakan bahwa pada tahun 1990-an, struktur pasar tenaga kerja di Indonesia berubah akibat adanya ledakan ekspor non-migas. Pada saat yang bersamaan, pertumbuhan ketenagakerjaan di sektor manufaktur, sejak pertama kali selama pemerintahan Orde Baru, mulai tumbuh secara signifikan jika dibandingkan dengan sektor lain (Manning, 1998). Hal ini merupakan hasil prediksi selama tahun 1990-1995, dimana pertumbuhan ketenagakerjaan di sektor manufaktur, khususnya di daerah perkotaan, meningkat sebesar 6,7 persen. Pertumbuhan di sektor manufaktur ini dapat dianggap sebagai perubahan menyeluruh yang terjadi selama 1987 hingga 1995. Pada periode ini, pemerintah menurunkan tingkat proteksi dan mengganti hambatan non-perdagangan dengan tarif. Di dalam pasar tenaga kerja, pemerintah melakukan program intervensi melalui upah minimum dan sarana legislasi sosial pekerja (Manning, 1998).

Gambaran yang terlihat bagus dalam tingkat agregat selama siklus bisnis yang terjadi mungkin tidak sama dengan tingkat pekerja individu. Keterbukaan ekonomi dapat menghancurkan pekerjaan lama, meskipun hal tersebut dapat menciptakan pekerjaan yang baru. Para pekerja yang tidak dapat memperoleh pekerjaan akibat perubahan ekonomi secara struktural harus dapat menyesuaikan melalui sebuah proses. Beberapa pekerja yang diberhentikan masih dapat mencari pekerjaan, akan tetapi yang para pekerja lain lebih memilih untuk keluar dari angkatan kerja. Meskipun dalam periode pertumbuhan tinggi, Manning menemukan bahwa jangka waktu menganggur dari pekerja yang sebelumnya bekerja adalah tujuh (7) bulan untuk pria dan delapan (8) bulan untuk wanita pada tahun 1992. Masalah ini sangatlah memprihatinkan jika dibandingkan dengan negara-megara Asia lainnya (Manning, 1998). Seimakin lama pekerja menganggur berdampak pada kesejahteraan pekerja dan juga mengurangi kesempatan mereka untuk memperoleh pekerjaan yang baru.

Krisis ekonomi yang menerpa negara ini di tahun 1998 menciptakan perubahan yang cukup signifikan pada struktur pasar tenaga kerja. Banyak yang diberhentikan dan tingkat pengangguran meningkat sebesar 5,1 persen dari total angkatan kerja di tahun 1998 dan lebih tinggi dibandingkan tahun 1992, yang hanya sebesar 2,7 persen. Kemudian, lebih dari setengah pekerja (65,4 persen dari total seluruh pekerja) bekerja di sektor informal pada tahun 1998. Meskipun ada beberapa pekerja yang berpindah dari sektor formal ke sektor informal di masa krisis, karakteristik dari pekerja yang kehilangan pekerjaan bisa saja berbeda dengan pekerja serupa di awal tahun 1990-an.

## KONTEKS INDONESIA

### Pasar Tenaga Kerja pada Periode Sebelum Krisis 1998: 1986-1996

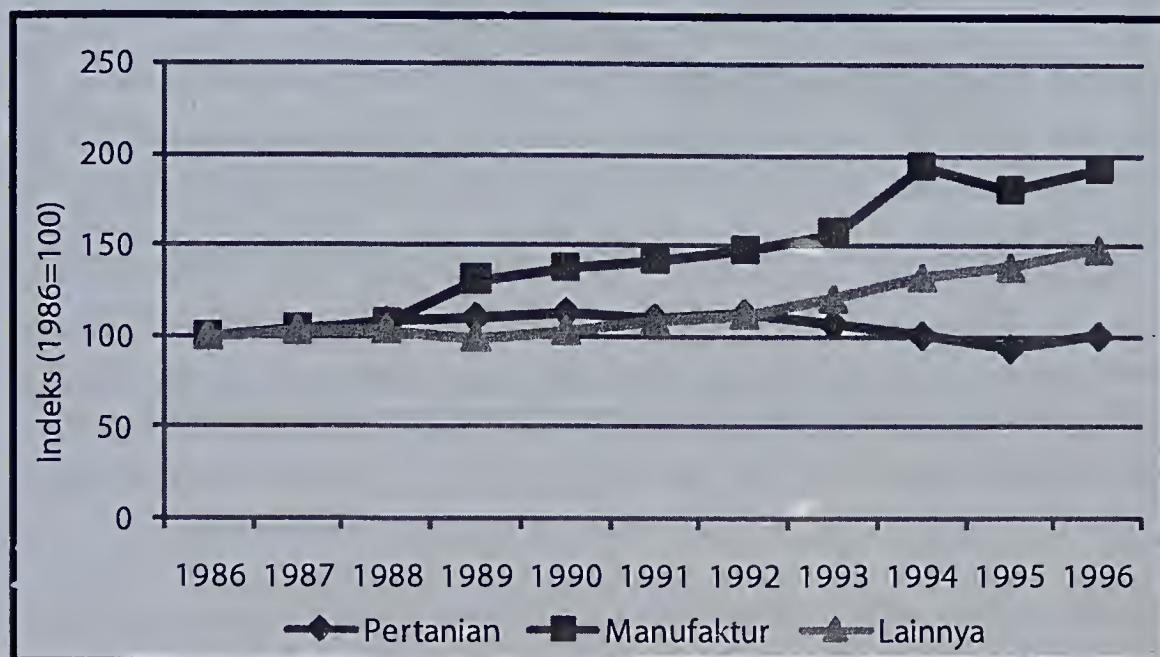
Pada pertengahan era tahun 1980-an, Indonesia mengintegrasikan secara cepat ekonominya ke dalam pasar global. Hal ini terlihat dari diambilnya beberapa reformasi kebijakan di tingkat mikro. Sebagai contoh, pada tahun 1987, pemerintah memperkenalkan sistem alokasi kuota yang lebih transparan bagi produk tekstil. Setahun kemudian, pemerintah menghilangkan monopoli impor untuk produk plastik dan baja. Di tahun 1989, monopoli impor kapas juga dihapuskan dan pada tahun 1990 lebih banyak hambatan non-tarif dihapuskan. Perubahan kebijakan mikro ini merupakan sinyal kuat kepada para komunitas bisnis bahwa pemerintah serius menerapkan deregulasi (Aswicahyono dan Anas, 2001).

Perubahan arah kebijakan selama periode ini lebih disebabkan oleh faktor internal yang terjadi sejak tahun 1982. Pada tahun 1985, harga minyak jatuh dan berimplikasi pada tertekannya anggaran pemerintah yang masih mengandalkan penerimaan dari sektor migas. Di tahun yang sama, Indonesia mengalami resesi dan memungkinkan pemerintah untuk melakukan liberalisasi di bidang ekonomi. Pemerintah juga berupaya mengganti mesin pertumbuhan ekonomi dari migas ke non-migas.

Hasil dari reformasi kebijakan ekonomi mulai terasa pada awal 1990-an dimana sektor manufaktur mengalami pertumbuhan yang kuat. Hal ini berdampak pada pangsa pasar tenaga kerja dan meru-

bah struktur pasar tenaga kerja. Pada Gambar 1 dapat dilihat bahwa pada akhir era 1980-an, tenaga kerja di sektor manufaktur meningkat, sedangkan di sektor pertanian turun. Dengan demikian dapat diartikan bahwa terjadi transisi tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor manufaktur akibat reformasi kebijakan yang dilakukan pada pertengahan 1980-an.

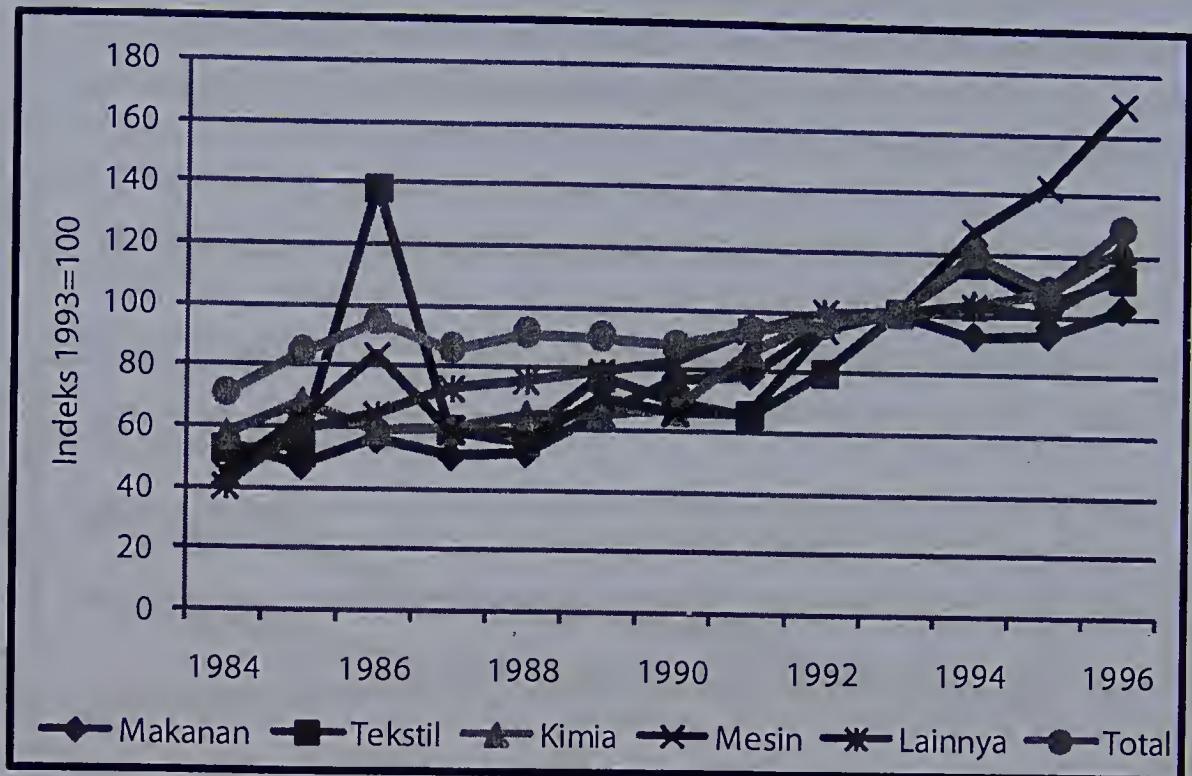
**Gambar 1. Indeks Ketenagakerjaan berdasarkan Sektor Utama 1986-1996**



*Sumber: Statistik Industri*

Ditambah lagi, sektor industri/manufaktur mengalami peningkatan produktivitas tenaga kerja. Produktivitas tenaga kerja dalam industri yang berbasis tenaga kerja secara konsisten meningkat sepanjang periode 1984-1996. Ditelaah dari sub sektornya, peningkatan produktivitas di sektor industri tekstil dapat dilihat dari meningkatnya kinerja ekspor. Lebih jauh, produktivitas tenaga kerja dalam industri yang berbasis modal mulai menanjak. Pada tahun 1990, terjadi peningkatan dramatis pada produktivitas tenaga kerja dalam industri yang berbasis modal (permesinan) dan trennya terus menanjak (lihat Gambar 2). Secara singkat dapat disimpulkan bahwa liberalisasi yang

**Gambar 2. Indeks Produktifitas Pekerja berdasarkan Sub-sektor Utama di Sektor Manufaktur, 1984-1996**



Sumber: *Statistik Industri*

digulirkan pada awal 1985, telah mendorong tenaga kerja dari yang memiliki produktivitas rendah ke tinggi. Hal ini membuktikan teori Stolper-Samuelson yang menyatakan para pekerja akan diuntungkan dari sistem perdagangan atau liberalisasi yang terlihat dari meningkatnya upah mereka.

Meskipun demikian, yang menarik, proses lain dari liberalisasi membawa pola pangsa tenaga kerja ke jalan yang berbeda. Krisis ekonomi 1998 justru mempercepat proses liberalisasi. Pada pertengahan era tahun 1990-an, proses deregulasi yang digulirkan pemerintah cenderung melambat, meski beberapa kebijakan sektor mikro masih berjalan. Namun, untuk beberapa kasus yang sensitif di sektor pertanian masih dibiarkan. Justru ada beberapa tanda-tanda proteksi semakin menguat. Krisis sekali lagi merubah arah kebijakan.

## Pasar Tenaga Kerja pada Periode Setelah Krisis Ekonomi 1998: 2000-2007

Akibat krisis ekonomi 1998, tingkat pengangguran naik ke angka 5,1 persen dari total angkatan kerja di tahun 1998. Jauh lebih tinggi dibandingkan pada tahun 1992 (2,7 persen). Setelah krisis, tingkat lapangan kerja tumbuh sangat lambat, tidak seperti pada periode 1986-1996, dimana krisis pada saat itu memberikan dampak pada perubahan tenaga kerja. Yang lebih menakjubkan, perbaikan indikator makro ekonomi tidak serta merta membawa efek positif bagi dunia kerja.

Pada periode 2005-2007, ekonomi tumbuh rata-rata 5,1 persen, lebih tinggi dari periode 2001-2003 yang tumbuh 4,3 persen. Peningkatan ini dapat dilihat dari meningkatnya ekspor yang disebabkan meningkatnya permintaan dunia. Faktor lain adalah meningkatnya nilai investasi pada pertengahan 2006. Pada tahun 2007 pertumbuhan ekonomi didorong oleh meningkatnya pertumbuhan ekspor non-migas sebanyak 15,5 persen (Kong dan Ramayandi, 2008).

Dalam komposisi tenaga kerja dan kontribusi produk domestik bruto (PDB) berdasarkan sektor ekonomi, sektor utama secara konsisten memberikan kontribusi terbesar bagi tenaga kerja (lihat Tabel 1). Sektor sekunder memberikan kontribusi terkecil. Melalui data statistik ini, sektor primer merupakan pemberi kontribusi terbesar bagi tenaga kerja pada era setelah krisis. Jika kita melihat jumlah kontribusi PDB, sektor tersier memberikan kontribusi terbesar bagi PDB. Sedangkan, sektor primer memberikan kontribusi terkecil. Dengan jumlah kontribusi tenaga kerja sekitar 16-18 persen, sektor sekunder lebih produktif dengan 33-35 persen dari kontribusi PDB. Sektor primer memberikan kontribusi skitar 43-47 persen dari total tenaga kerja pada periode yang sama. Di lain pihak, sektor ketiga terdiri 36-39 persen dari total kontribusi tenaga kerja. Sektor ini juga memberikan kontribusi 38-43 persen dari total PDB.

**Tabel 1. Kontribusi Ketenagakerjaan dan PDB berdasarkan Sektor 2000-2007 (%)**

Tahun	Sektor Primer		Sektor Sekunder		Sektor Tersier	
	Ketenagakerjaan	PDB	Ketenagakerjaan	PDB	Ketenagakerjaan	PDB
2000	46.17	27.67	17.07	33.86	37.29	38.47
2001	44.56	27.22	17.74	33.84	37.50	38.93
2002	45.03	26.68	18.07	34.13	36.90	39.19
2003	47.07	25.87	16.73	34.35	36.20	39.78
2004	44.43	24.59	16.90	34.84	38.67	40.57
2005	44.93	23.94	17.79	34.65	37.28	41.41
2006	43.01	23.30	17.62	34.57	39.37	42.13
2007	44.71	22.55	17.16	34.29	38.14	43.15

Sumber: CEIC Asia database (diolah)

Kinerja yang baik dalam indikator makro ekonomi tidak serta merta berimbas pada pangsa pasar tenaga kerja. Tingkat pengangguran tetap tinggi. Pada tahun 2006, tingkat pengangguran mencapai 7,4 persen. Lebih tinggi dari periode sebelum krisis, sebagai contoh tahun 1994 hanya 4,4 persen. Jika dianalisa berdasarkan sektor, hasil *output* dari tenaga kerja pada sektor manufaktur terlalu rendah pada periode 2000-2005. Hal ini sangat berbeda sekali pada periode 1986-1996 dimana pada periode tersebut justru terjadi peningkatan drastis.

### Faktor-Faktor yang Menyebabkan Rendahnya Output Pasar Tenaga Kerja

Sebagaimana kita melihat dalam dua periode yang berbeda, terdapat temuan-temuan yang sangat bertentangan antara periode sebelum dan sesudah krisis. Pangsa pasar tenaga kerja menunjukkan kinerja hasil yang buruk. Hal ini disebabkan: (1) pertumbuhan *output* yang lambat pada industri yang berbasis tenaga kerja dan (2) regulasi tenaga kerja yang terlalu kaku.

Beberapa pengamat menyebutkan buruknya kinerja tenaga kerja pada periode setelah krisis mengakibatkan melambatnya pertumbuhan *output* dari sektor industri berbasiskan tenaga kerja tradisional, seperti sektor manufaktur, tekstil, pakaian, dan kulit. Hubungan antar tenaga kerja dan *output* sangat bergantung pada teori makro ekonomi yang menyatakan bahwa permintaan tenaga kerja yang dapat memaksimalkan *output*-nya akan berada pada posisi dimana

nilai *marginal productivity* tenaga kerja sama dengan atau sebanding dengan tingkat upah riil. Dengan asumsi teknologi adalah tetap atau konstan, pada jangka pendek, perubahan tenaga kerja dikarenakan oleh adanya perubahan *output*. Dalam konteks ini pertumbuhan *output* yang lambat dari manufaktur akan menurunkan atau mengurangi tingkat penciptaan tenaga kerja.

Gambar 3 di bawah menunjukkan tren yang umum dari pertumbuhan *output* per sektor. Gambar ini juga menunjukkan pertumbuhan *output* sektor pertanian dan jasa pada periode setelah krisis lebih tinggi dari periode sebelum krisis. Namun, pertumbuhan *output* sektor manufaktur dan perdagangan belum kembali pada posisi sebelum krisis. Beberapa penelitian memberikan gambaran bahwa krisis ekonomi telah merubah komposisi kontribusi dari sektor-sektor terhadap PDB. Hal ini diperkuat oleh Aswicahyono, Narjoko, dan Hill (2007) yang berargumen bahwa ada perubahan yang mendasar pada komposisi PDB, dimana industri tidak lagi bisa berkontribusi besar seperti dulu.

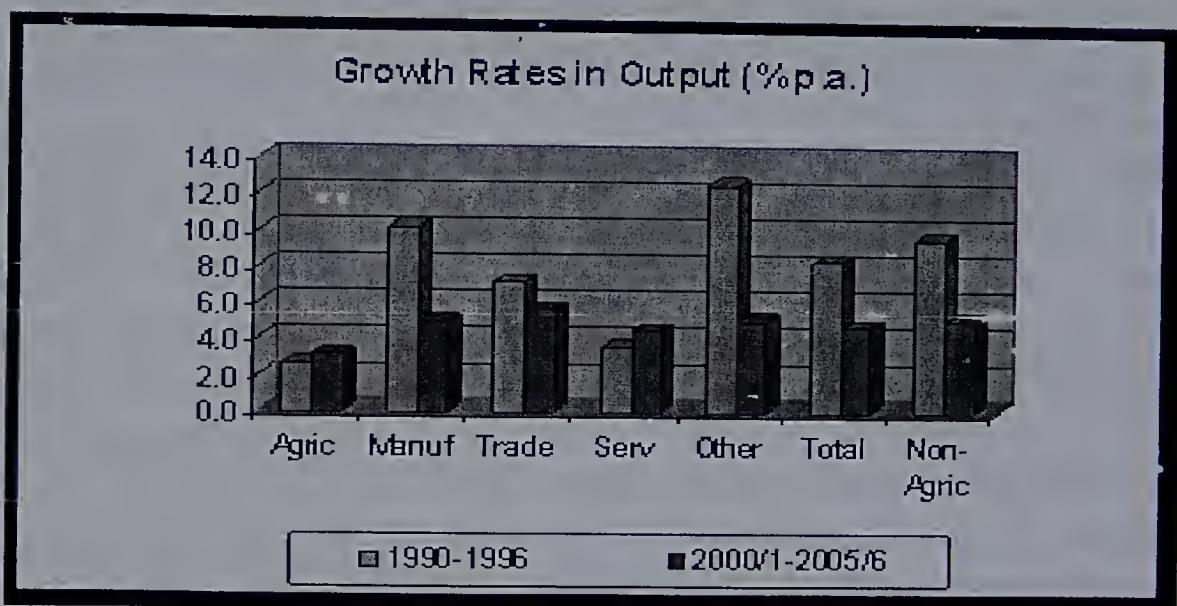
Meskipun tren dari sektor manufaktur bervariasi dari satu industri ke industri lainnya akibat dari krisis ekonomi, beberapa sektor, terutama industri berbasis tenaga kerja, mengalami perubahan yang cukup signifikan. Selama krisis, beberapa sub-sektor di sektor manufaktur mengalami perubahan yang berarti. Tekstil, pakaian, dan kulit (TPK) menciptakan penurunan tenaga kerja sebanyak -3,4 persen. Yang lebih parah dialami oleh industri olahan kayu dan produksi hasil kayu yang menyusut -14 persen pada periode yang sama. Ada tanda-tanda menuju perbaikan pada periode 2000-2002 meskipun pada tahap pertumbuhan yang lambat.

Sebagai tambahan, membandingkan tren antara periode sebelum krisis dengan setelah krisis (2000-2006), tingkat pertumbuhan *output* dari industri makanan, TPK, kayu tidak sebanyak pada masa sebelum krisis. Pada periode 2003-2006, industri TPK tumbuh hanya 3,2 persen dibandingkan pada masa sebelum krisis (8,7 persen, 1994-1996). Industri makanan, minuman, dan tembakau mengalami situasi serupa. Sebelum krisis, sektor ini tumbuh 17,5 persen antara tahun 1994 dan 1996. Sementara pada masa setelah krisis (2003-2006) hanya tumbuh sebesar 3,5 persen. Sementara industri kayu olahan menga-

lami pertumbuhan negatif, -0,3 persen antara tahun 2003 dan 2006. Terhentinya *input* merupakan faktor utama merosotnya industri ini. Sektor kimia tumbuh secara bertahap antara tahun 2003 dan 2006 dan agaknya dapat kembali pada era sebelum krisis.

Penelitian selanjutnya menyatakan sektor-sektor tersebut tidak lagi menjadi lokomotif pertumbuhan ekspor (Aswicahyono, dkk, 2007). Beberapa survei juga menyatakan sektor non-perdagangan yang memperkerjakan sedikit pekerja meningkat secara dramatis. Sementara, sektor perdagangan tumbuh secara bertahap (Kong dan Ramayandi, 2008). Hasil penelitian ini memberikan argumen yang kuat bahwa perubahan komposisi PDB dan agaknya memiliki dampak yang serius pada tenaga kerja sektor formal.

**Gambar 3. Tingkat Pertumbuhan Output**



Sumber: Manning, 2008.

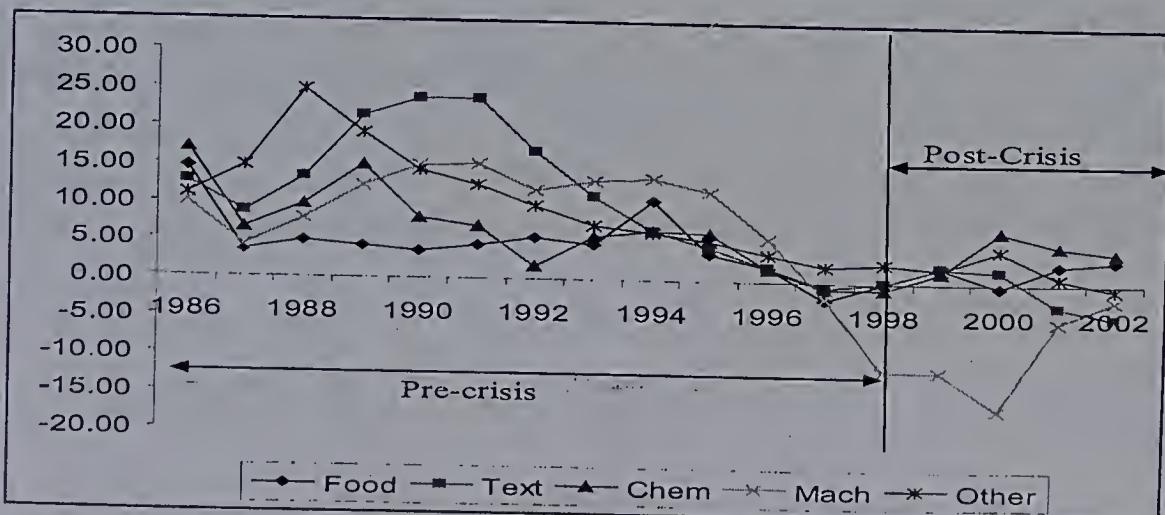
Pola yang berulang pada pertumbuhan tenaga kerja dapat dilihat pada Gambar 4. Meskipun pertumbuhan tenaga kerja pada industri berbasiskan tenaga kerja mengalami perlambatan pada masa sebelum krisis, tenaga kerja pada industri yang berorientasi ekspor seperti tekstil, tumbuh lebih cepat dibandingkan dengan industri yang kurang berorientasi ekspor seperti industri makanan. Meskipun demikian, hal yang berlawanan terjadi pada masa setelah krisis, dimana pertumbuhan tenaga kerja industri tekstil lebih lambat dibandingkan

Tabel 3. Pertumbuhan Output dan Kontribusi Sektor Manufaktur

<i>Growth</i>	1994-96	1997-99	2000-02	2003-06
31 Food, beberges, and tobacco.	17,5	5,6	1,6	3,5
32 Textile, clothes and leather ind.	8,7	-3,4	4,9	3,2
33 Wood and wood product	4,0	-14,0	2,7	-0,6
34 Paper and paper products	11,4	2,2	1,0	5,1
35 Chemicals and chemical prdts	10,7	-0,8	4,1	8,2
36 Non metalic mineral products	16,9	-7,0	10,4	5,2
37 Basic metal industries.	11,1	-9,2	3,6	-2,4
38 Feb. metal, machine, and eq.	7,3	-21,2	26,3	11,6
39 Other manuf. ind.	10,3	-10,2	4,8	9,2
<b>Non-Oil and Gas Manuf.</b>	<b>10,5</b>	<b>-6,3</b>	<b>7,4</b>	<b>6,2</b>

pada industri makanan. Pada periode yang sama, pertumbuhan tenaga kerja pada industri berbasis modal (seperti industri kimia, namun bukan mesin) tumbuh lebih cepat dibandingkan industri yang berbasis tenaga kerja.

Gambar 4. Pertumbuhan Ketenagakerjaan di Sektor Manufaktur Besar dan Sedang



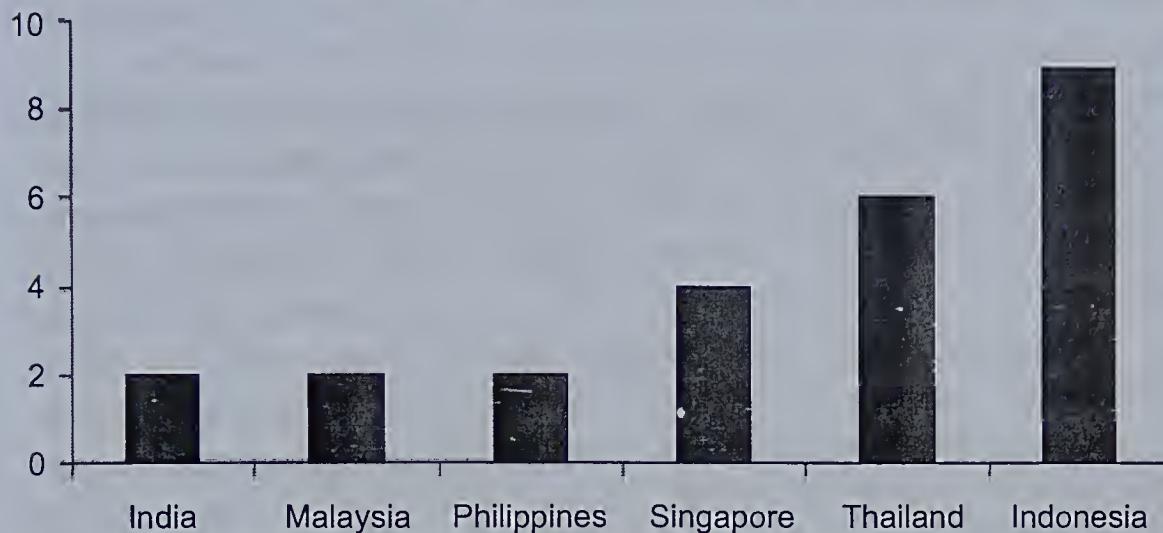
Sumber: Statistik Industri

## Ketatnya Peraturan Tenaga Kerja: UU Ketenagakerjaan No. 13/2003

Krisis tak hanya mengakibatkan perubahan ekonomi namun juga politik. Kejatuhan rezim Suharto menandai era demokratisasi. Terlebih lagi telah mempengaruhi proses terbentuknya kebijakan ekonomi. Meski telah melewati proses *check and balance*, transisi demokratisasi ternyata merusak efisiensi tatanan kebijakan dalam interaksi politik (Perdana dan Friawan, 2007). Terlebih lagi struktur politik telah memungkinkan kekuatan-kekuatan politik baru termasuk serikat buruh. Dalam menjalankan roda pemerintahannya, kadangkala pemerintah mengeluarkan kebijakan populis. Salah satu contoh adalah kebijakan populis dan kontroversial tersebut adalah UU Tenaga Kerja No.13 tahun 2003, yang merubah arah kebijakan industri dari *heavy-state intervention* (sebelum krisis) ke *strong labor union* (setelah krisis).

Beberapa studi literatur menunjukkan dampak buruk bagi para buruh yang bekerja pada sektor manufaktur karena peraturan tersebut. Manning dan Roesad (2007) secara gamblang merangkum permasalahan dari peraturan tersebut mulai dari *severance pay* (pesangon upah minimum), *sub-contracting* dan *fixed-term contract*. Mengenai masalah pesangon, dalam beberapa hal, menjadi tidak efektif. Pertama, dalam konteks regional, peningkatan dana pesangon terjadi disaat perekonomian lesu. Peningkatan ini menimbulkan *backwash effect* dalam pertumbuhan ketenagakerjaan terutama pada sektor manufaktur (sektor formal), dengan memperhitungkan kondisi ekonomi yang sedang turun jika dibandingkan dengan negara lain. Gambar 5 menunjukkan secara jelas bahwa besarnya pesangon bagi para buruh dengan masa kerja 4 tahun relatif tinggi di Indonesia.

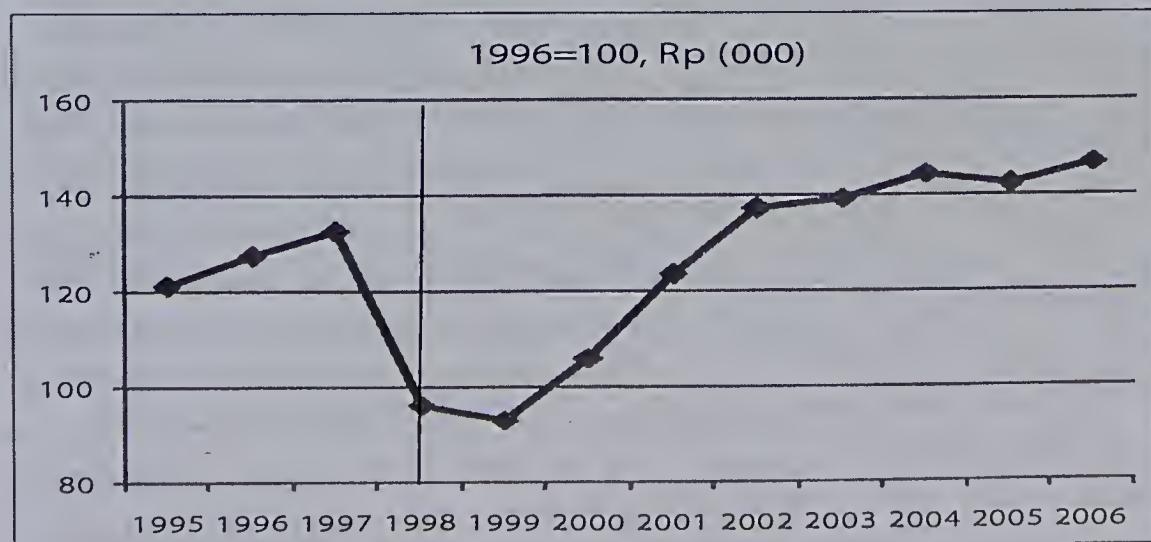
**Gambar 5. Nilai Pesangon Bulanan untuk Pekerja dengan Pengalaman 4 Tahun yang Diberhentikan karena Alasan Ekonomi**



Sumber: GIAT-UNPAD 2004, diambil dari Kelly Bird, 2005

Kedua, ada peningkatan yang sangat signifikan dari upah minimum pada saat industri-industri baru saja berada pada tahap pemulihan. Gambar 6 menunjukkan peningkatan yang drastis dari upah minimum pada periode 2000-2003. Manning dan Roesad menunjukkan bahwa pada periode 2000-2003 upah minimum melonjak tajam menjadi 170 persen (Manning dan Roesad, 2007).

**Gambar 6. Upah Minimum Rata-rata Riil**



Sumber: Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans)

Meskipun demikian, peningkatan yang sangat cepat ini dalam realitanya tidak serta merta terjadi begitu saja. Hal ini terjadi karena adanya tingkat kepatuhan yang rendah yang lumrah terjadi di negara-negara yang sedang berkembang. Beberapa penelitian menemukan adanya korelasi positif antara tingkat upah minimum dan tingkat ketidakpatuhan di negara-negara sedang berkembang. Bird menunjukkan jika tingkat upah minimum relatif mendekati upah median atau rata-rata semakin tinggi, maka penghasilan buruh dibawah upah minimum semakin besar. Ia juga menyimpulkan bahwa di negara-negara berkembang semakin tinggi upah minimum akan diikuti oleh tingginya tingkat ketidakpatuhan dari perusahaan.

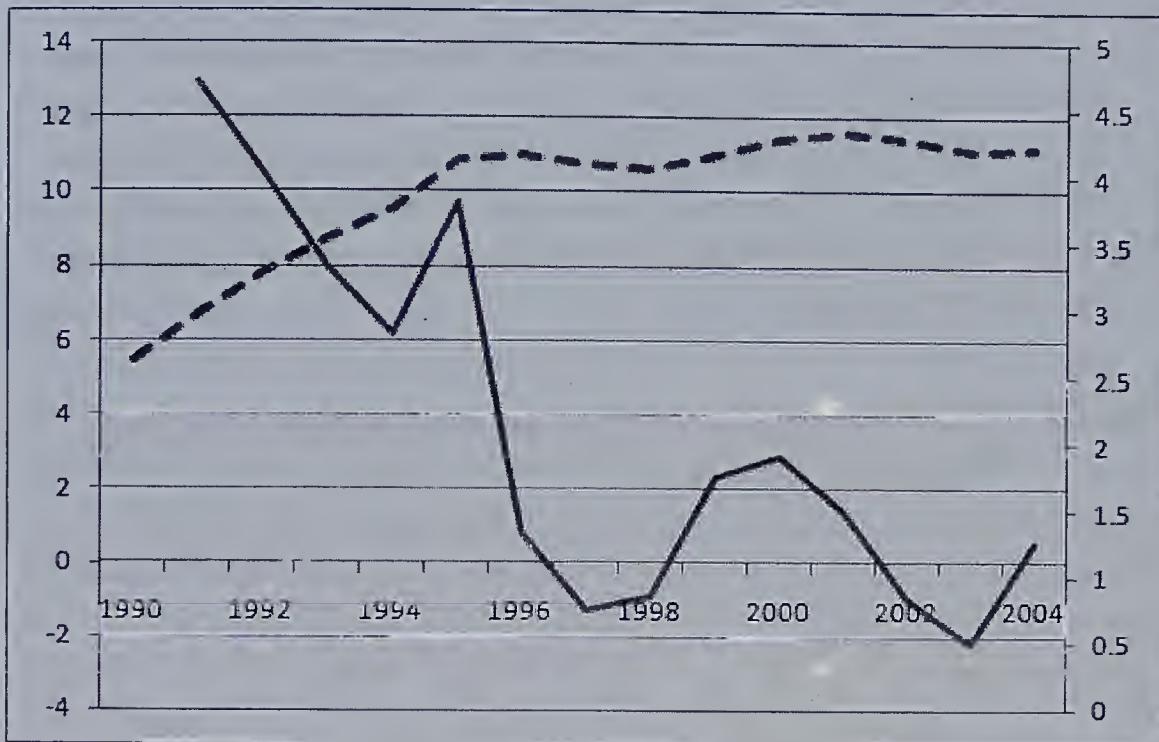
Dengan demikian, jika tingkat kepatuhan rendah, sebagai contoh dikarenakan lemahnya mekanisme *enforcement*, dapat diartikan bahwa kebijakan atau hukum tidak mendukung terciptanya peningkatan kesejahteraan di sektor formal bahkan menjadi *welfare deteriorating* di sektor informal. Sehingga hukum atau peraturan menjadi tidak relevan untuk mengimplementasikan perubahan kesejahteraan (Manning dan Roesad, 2007). Sebagai tambahan, selama peranan hukum terbatas, maka dampaknya terhadap ketenagakerjaan rendah. Meskipun demikian efek yang diakibatkan kuatnya rezim buruh dapat berdampak pada lambatnya pertumbuhan tenaga kerja pada sektor formal.

### *Job Creation dan Job Destruction*

Berdasarkan statistik industri, dalam kurun waktu 1990-2005, kita dapat menganalisa bahwa terjadi peningkatan dramatis tingkat ketenagakerjaan dari tahun 1990 ke 1994. Pada periode ini diikuti adanya stagnasi. Pada tahun 2005, nampaknya akan diikuti oleh penurunan tajam. Pertumbuhan pekerja tumbuh dalam dua periode, 1993-1995 dan 1999-2000. Percepatan pertumbuhan tahun 1993-1995 dikarenakan kondisi yang sangat memungkinkan bagi tumbuhnya sektor industri (seperti yang sudah dibahas sebelumnya). Secara mengejutkan, pada masa pemulihan ekonomi (1999-2000) pertumbuhan ketenagakerjaan meningkat. Hal ini disebabkan adanya kontraksi dramatis pada tahun 1997-1998. Sementara itu, perusahaan-perusahaan menjaga kapasitas produksi, para pekerja baru dipekerjakan se-

hingga meningkatkan pertumbuhan tenaga kerja. Namun, sepanjang tahun 1990-2004 pertumbuhan tenaga kerja menunjukkan tren yang menurun.

**Gambar 7. Perubahan Tingkat Ketenagakerjaan Sektor Manufaktur 1990-2004 (%)**



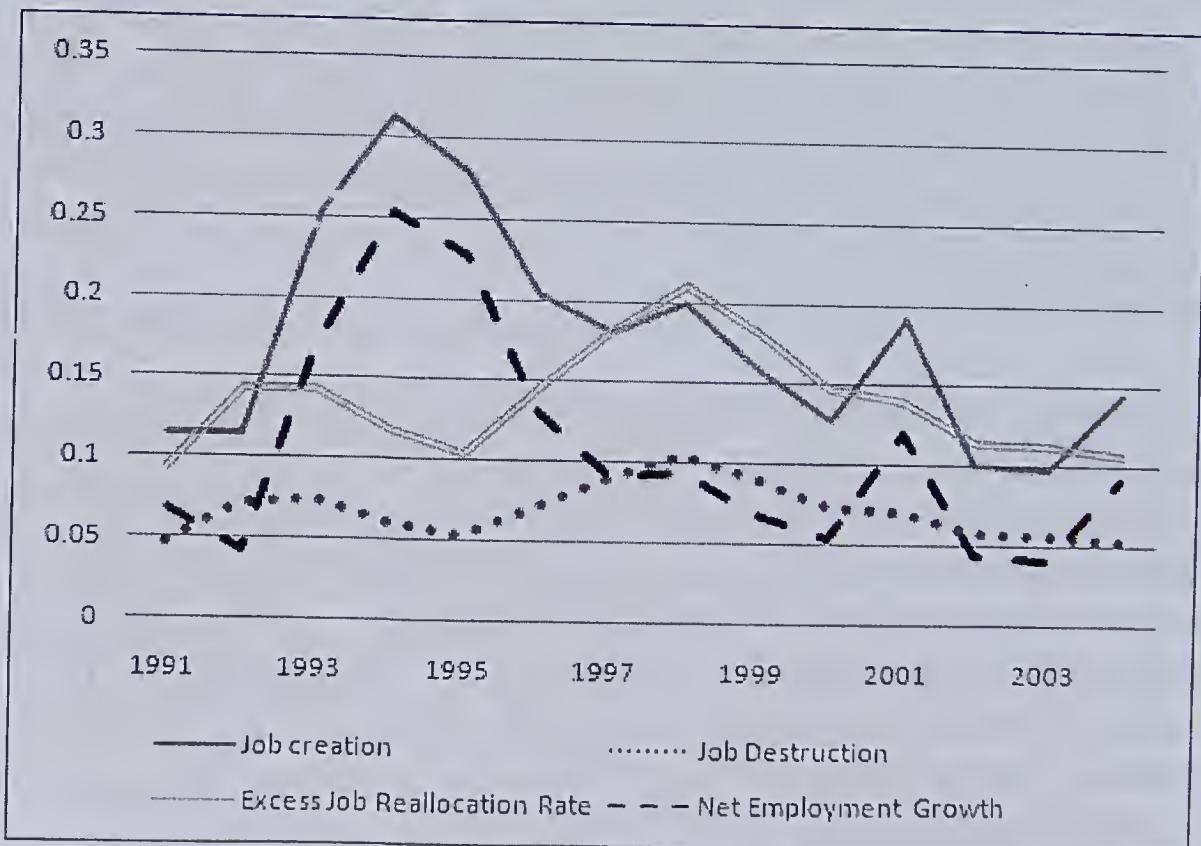
Sumber: Statistik Industri

Keterangan: axis Y satunya adalah juta pekerja

Sementara itu, Gambar 7 menggambarkan stagnasi indikator-indikator tingkat ketenagakerjaan. *Job creation* dan *job destruction* yang menunjukkan pola siklus dari tahun 1990 ke 2004 (Gambar 13). Hal ini menunjukkan bahwa arus ketenagakerjaan sangat dinamis pada sektor manufaktur, terutama pada periode sebelum krisis. Meskipun selama masa tren pertumbuhan pekerja menurun pada tahun 2004, sekitar 37,3 persen pekerjaan justru tercipta (*job creation* ataupun *job destruction*). Angka ini relatif tinggi, mengingat gambaran dinamika arus pekerja pada saat itu. Krisis ekonomi 1998 ditandai tingginya *job destruction*. Secara mengejutkan *job creation* juga sedikit naik pada tahun yang sama meskipun grafiknya menunjukkan pola yang menurun.

Pada era setelah krisis, tingkat *job creation* dan *job destruction*, keduanya menunjukkan tren yang menurun. Di sisi lain, tingkat *job destruction* cenderung tetap atau konstan sejak tahun 2000. Ini mengindikasikan lapangan kerja baru lebih sedikit dibandingkan pada periode sebelum krisis. Ditambah lagi tren yang menurun yang ditunjukkan pertumbuhan ketenagakerjaan bersih merupakan dampak besar dari keterbatasan industri yang ada, menciptakan lapangan kerja baru dimana pada saat bersamaan tidak ada perusahaan baru yang dapat menopang *job creation*. Tren yang cenderung turun dari pertumbuhan ketenagakerjaan bersih dalam kurun waktu terakhir juga disebabkan oleh tingginya *dismissal rate* atau tutupnya perusahaan karena tingkat *job destruction* dalam kurun waktu 5 tahun telah menurun sekitar 5 persen.

**Gambar 8. *Job Creation, Job Destruction, Pertumbuhan Ketenagakerjaan 1990-2005***



Sumber: Statistik Industri

Tingkat kelebihan *job reallocation*, berdasarkan definisi, memberikan gambaran yang jelas bagi interaksi simultan antara *job creation* dan *job destruction* setelah mengeluarkan indikator pertumbuhan ketenagakerjaan bersih. Dari gambar 8, kita dapat melihat secara jelas tingkat kelebihan *job reallocation* meningkat pada tahun 1995-2002 dan mencapai puncaknya tahun 1998 (21 persen). Hal ini menunjukkan bahwa meskipun sepanjang tahun dengan angka ketenagakerjaan yang tidak berubah, kesempatan kerja tetap terbuka meski di lokasi yang berbeda.

Tabel 4 dan 5 menunjukkan tingkat *job creation*, *job destruction*, dan *job reallocation* yang diklasifikasikan ke dalam tiga digit klasifikasi industri. Tabel tersebut juga membedakan tiga periode siklus bisnis: (1) sebelum krisis (1990-1996); (2) krisis (1997-1999) dan; (3) setelah krisis (2000-2005). Sebagaimana telah dibandingkan tingkat *job creation* antara sebelum krisis, semua sektor manufaktur belum kembali pada kondisi sebelum krisis, kecuali sektor industri makanan dan minuman. Tingkat *job creation* pada beberapa industri, terutama industri berbasis tenaga kerja, jatuh secara dramatis. Yang termasuk sektor ini adalah industri tekstil, kulit, sepatu, kertas, dan percetakan. Sektor industri tekstil sangat berperan dalam menciptakan lapangan kerja yang besar.

Sementara itu, tingkat *job reallocation* menunjukkan kurang dinamisnya industri manufaktur yang berbasis tenaga kerja setelah krisis ekonomi 1998. Sebagai contoh, industri alas kaki sekitar 26,2 persen pekerjaan tidak hilang juga tidak tercipta pada tahun 1990-1996. Setelah krisis, ketenagakerjaan turun secara signifikan sebagaimana yang ditunjukkan oleh tingkat *job reallocation* yang mencapai 13,8 persen. Industri kertas dan percetakan juga mengalami hal yang sama.

Industri berbasis modal mengikuti pola yang sama dengan industri berbasis tenaga kerja. Pada masa sebelum krisis, pekerjaan pada sektor industri berbasis modal utama kurang dinamis dibandingkan dengan industri berbasis pekerja. Setelah krisis ekonomi, rata-rata tingkat *job reallocation* dari industri berbasis modal sekitar 17,3 persen lebih rendah dari industri berbasis pekerja yang mencapai 19 persen.

Tabel 4. *Job Creation, Job Destruction, dan Job Reallotion* pada Industri Berbasis Pekerja

Industri	Rata-rata Tingkat <i>Job Creation</i>				Rata-rata Tingkat <i>Job Destruction</i>		
	1990-1996	1997-1999	2000-2005	1990-1996	1997-1999	2000-2005	
Produk makanan	20.13	20.07	21.60	11.02	14.90	13.57	
Minuman	18.61	16.58	13.83	5.25	8.95	5.77	
Tembakau	19.81	13.14	12.24	12.55	5.25	6.81	
Tekstil	14.48	12.89	8.25	5.44	8.51	5.87	
<i>Wearing apparel</i> , kecuali <i>footwear</i>	19.77	19.73	16.56	5.18	6.53	6.26	
Produk kulit	25.83	22.34	14.18	7.69	6.57	4.72	
<i>Footwear</i> , kecuali plastik atau karet	22.49	12.83	8.04	3.70	10.44	5.79	
Produk kayu, kecuali <i>furniture</i>	15.15	11.25	12.02	5.86	7.25	6.88	
<i>Furniture</i> , kecuali metal	24.30	24.67	14.26	7.79	7.48	7.20	
Kertas dan produknya	20.69	17.51	7.57	6.58	11.26	3.75	
Percetakan dan penerbitan	18.95	11.25	9.32	4.29	9.72	4.91	

Sumber: Statistik Industri

Tabel 5. *Job Creation, Job Destruction, dan Job Reallocation* pada Industri Berbasis Modal

Industri	Rata-rata Tingkat <i>Job Creation</i>				Rata-rata Tingkat <i>Job Destruction</i>		
	1990-1996	1997-1999	2000-2005	1990-1996	1997-1999	2000-2005	
Industri kimia	15.93	15.30	10.17	3.60	7.42	5.70	
Kimia lainnya	13.47	12.12	8.60	4.64	8.37	4.45	
Produk karet	17.07	14.03	15.12	13.09	10.53	9.95	
Produk plastic	19.66	17.08	11.81	4.46	8.03	4.41	
<i>Pottery, china, earthenware</i>	15.69	14.17	5.98	2.54	9.75	2.53	
Kaca dan produknya	19.28	11.81	6.85	5.18	6.94	4.14	
<i>Other non-metallic mineral products</i>	22.20	18.50	13.49	9.26	12.25	4.71	
<i>Iron and steel</i>	13.35	9.75	7.35	5.36	8.09	3.35	
<i>Non-ferrous metals</i>	16.12	15.42	6.92	3.34	11.30	3.76	
<i>Fabricated metal products</i>	20.61	15.36	12.95	4.53	13.28	5.38	
Mesin, kecuali listrik	17.07	14.51	9.77	4.86	9.24	4.39	
Mesin, listrik	26.94	27.82	21.62	4.79	9.10	5.03	
Perlengkapan transportasi	17.61	15.55	14.27	6.21	15.27	4.19	
<i>Professional and scientific equipment</i>	27.28	21.48	13.85	4.37	8.84	6.10	

Sumber: Statistik Industri

*Job creation* dan *job destruction* ditentukan dari siklus *output* perusahaan atau pabrik. Tabel 6 menggambarkan pertumbuhan *output* pada periode 2000-2005. Klasifikasi industri berdasarkan pertumbuhan *output*-nya menjadi: tinggi, medium, rendah. Industri dengan klasifikasi medium adalah industri yang *output range*-nya berada di level rata-rata total *output* manufaktur dan positif (negatif) standar deviasinya. Lebih tinggi dari medium, kita sebut tinggi. Sedangkan, rendah berarti dibawah rata-rata *output*. Jika kita bandingkan tabel 6, 4, dan 5 di atas, industri yang tergolong tinggi pertumbuhan *output*-nya, relatif rendah tingkat *job reallocation*-nya, termasuk sektor industri percetakan dan penerbitan, serta kulit.

Tabel 6. Pertumbuhan Output 2000-2005

No	Industri	Pertumbuhan 2000-2005	Kategori
1	Produk kulit	293.8	Tinggi
2	Percetakan dan penerbitan	257.7	Tinggi
3	Produk karet	161.3	Tinggi
4	Peralatan transportasi	159.7	Tinggi
5	Mesin, kecuali listrik	133.8	Medium
6	Kaca dan produknya	123.9	Medium
7	Kimia lainnya	102.3	Medium
8	Produk makanan	97.7	Medium
9	Produk manufaktur lainnya	86.1	Medium
10	Produk plastic	79.9	Medium
11	Mesin, listrik	79.7	Medium
12	<i>Footwear</i> , kecuali karet atau plastic	61.7	Medium
13	Industri kimia	61.2	Medium
14	Kertas dan produknya	56.8	Medium
15	Minuman	54.7	Medium
16	Produk kayu, kecuali <i>furniture</i>	51.7	Medium
17	Tembakau	39.2	Rendah
18	<i>Furniture</i> , kecuali metal	38.7	Rendah
19	<i>Wearing apparel</i> , kecuali <i>footwear</i>	37.9	Rendah
20	<i>Fabricated metal products</i>	27.9	Rendah
21	<i>Non-ferrous metals</i>	24.1	Rendah
22	Tekstil	22.3	Rendah

23	<i>Pottery, china, earthenware</i>	18.4	Rendah
24	<i>Iron and steel</i>	4.7	Rendah
25	<i>Other non-metallic mineral products</i>	0.8	Rendah
26	<i>Professional and scientific equipment</i>	-3.6	Rendah
	Rata-rata	79.70	
	Standar deviasi	73.65	
	Medium: Rata-rata +/- 0.5 dari standar deviasi		

Observasi selanjutnya adalah memahami determinan yang mempengaruhi *job creation* dan *job destruction* dalam sebuah industri. Tabel 7 menunjukkan *ordered probit* dari jumlah *job destructed* dan *destroyed* lapangan kerja pada sejumlah karakteristik. Unit observasinya adalah pendirian sebuah industri dan variabel dependen yang angkanya berubah-ubah antara tahun 2000 dan 2005. Perubahan dimasukkan ke dalam lima kategori. Pertama, *job destruction* lebih besar 10 persen dari *jobs in the establishment*. Kedua, *job destruction* hingga 10 persen. Ketiga, *zero employment growth*. Keempat, *job creation* hingga 10%, dan Kelima, *job creation* lebih dari 10 persen. Variabel independen terdiri dari variabel *dummy* (pertumbuhan *output* yang tinggi dan rendah antara tahun 2000 dan 2005, seperti yang tercantum di tabel 6). Ukuran ketenagakerjaan dan usia pabrik pada tahun 2005 juga termasuk karakteristik yang diobservasi yang menjelaskan *job destruction* dan *job creation*.

Laporan regresi pada Tabel 7 memperlihatkan menurunnya industri (industri dengan pertumbuhan *output* yang rendah) agaknya menghilangkan lapangan kerja dimana pada saat yang sama pertumbuhan industri cenderung menciptakan pekerjaan meskipun secara statistik tidak signifikan. Hal ini sejalan dengan tren ketenagakerjaan pada industri dengan pertumbuhan *output* rendah pada tahun-tahun terakhir. Ukuran ketenagakerjaan secara sistematis dihubungkan dengan *job creation* dengan memperbesar ukuran maka *job creation* akan semakin tinggi. Yang menarik, pendirian suatu industri yang sudah cukup lama cenderung menghilangkan pekerjaan, sementara itu lapangan kerja baru menciptakan pekerjaan lebih banyak.

**Tabel 7. Ordered Probit untuk Job Creation dan Job Destruction pada Tempat Kerja yang Sama**

Variabel Independen	Koefisien	Std. Err.	z	p-value
High Growth Industry	0.00385	0.032	0.12	0.90
Low Growth Industry	-0.06112	0.020	-2.98	0.00
Size	0.00013	0.000	6.28	0.00
Size Squared	0.00000	0.000	-4.87	0.00
Age of Establishment	-0.00720	0.001	-5.91	0.00
Age of Establishment Squared	0.00008	0.000	5.6	0.00
<i>N</i>	14541			
Pseudo R2	0.0034			

Tabel 7 memperlihatkan kepada kita bahwa *job creation* dan *job destruction* diasosiasikan dengan bentuk perkembangan *output* industri, ukuran, dan *age of establishment*. Dapat dimengerti bahwa variabel lain, seperti kondisi finansial juga dapat mempengaruhi terciptanya lapangan kerja, namun karena keterbatasan data, pandangan ini juga bisa berguna sebagai bahan pertimbangan.

### *Worker Turnover*

Meskipun tingkat *job creation* dan *job destruction* di atas memperlihatkan *the fluidity of employment changes*, perubahan tersebut sangat sulit diobservasi melalui survei rumah tangga. Permasalahan lain adalah pengambilan data tenaga kerja melalui survei rumah tangga tidak bisa menentukan tenaga kerja ini dari sektor industri mana saja mereka berasal. Pengambilan sampel menggunakan blok sensus rumah tangga merupakan pilihan utama daripada mencari pekerja yang berasal dari sektor industri tertentu.

Permasalahan lain mengenai data adalah gambaran pasar tenaga kerja di Indonesia turut berkontribusi kepada kesulitan menemukan mobilitas pekerja. Pasar tenaga kerja di Indonesia dibagi ke dalam dua karakteristik yang berbeda, yaitu sektor formal dan informal. Sektor informal sangat dinamis dan para pekerja dapat leluasa keluar masuk dalam lapangan kerja ini. Sebaliknya, sektor formal kurang

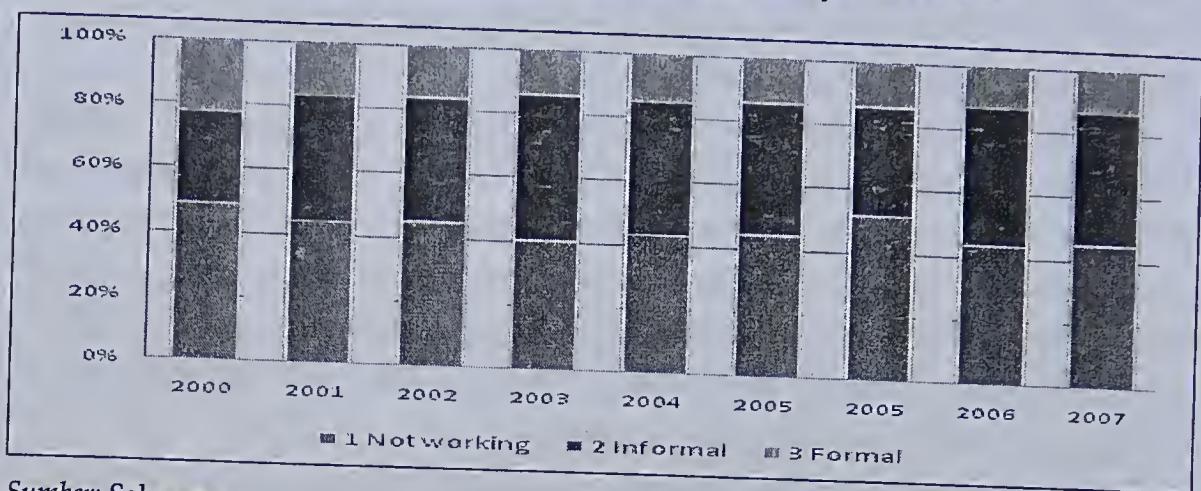
dinamis dan pergeseran sangat jarang terjadi. Tingkat pendapatan, *job security*, dan tingkat kepatuhan sangat mempengaruhi dinamika pasar tenaga kerja di kedua sektor ini.

Sektor formal, rata-rata, menawarkan upah atau gaji yang lebih besar dan keamanan kerja yang lebih terjamin daripada sektor informal dan perusahaan pada sektor formal lebih ketat peraturannya. Dalam perspektif perkerja formal, sektor ini lebih menjanjikan tempat kerja yang lebih baik dan cenderung merasa aman, baik dari segi pendapatan, kecuali ada tawaran yang lebih baik ditempat lain (meskipun masih di sektor yang sama).

Berbeda dengan sektor formal, pekerja di sektor informal berhadapan dengan tingginya ketidakpastian dalam hal pendapatan dan keamanan kerja. Bisnis yang bergerak di sektor ini tidak patuh terhadap peraturan tenaga kerja dan pekerja bebas keluar masuk tergantung situasi perubahan ekonomi. Meskipun fleksibel, sektor ini rata-rata berpenghasilan rendah dan keamanan kerja kurang.

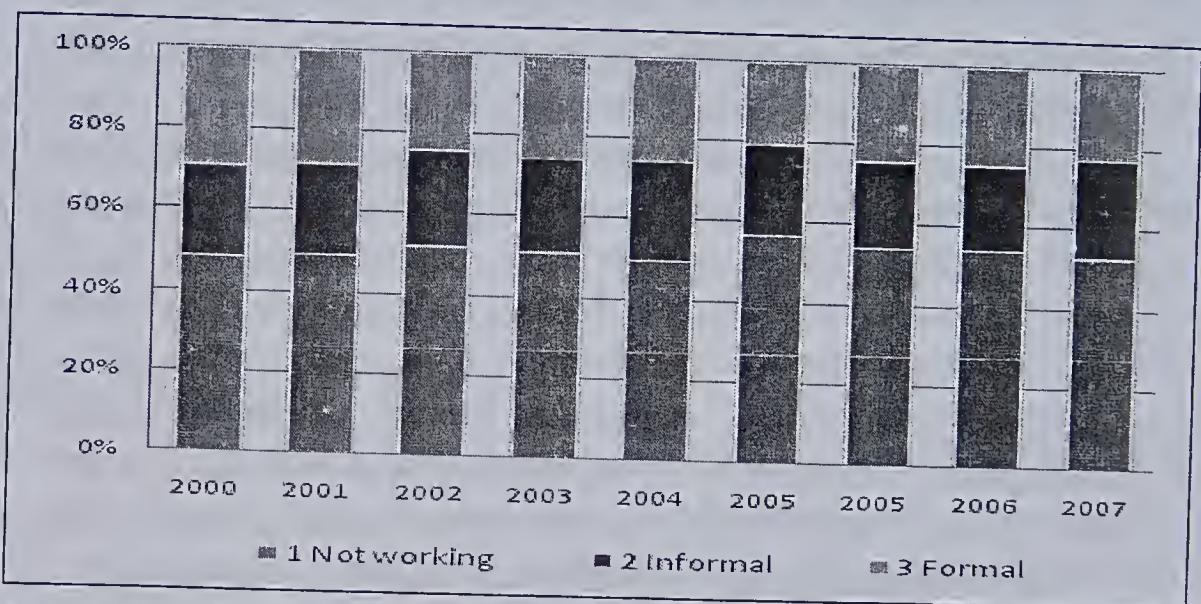
Beberapa peneliti menyatakan bahwa sektor informal merupakan jebakan bagi kebanyakan pekerja orang Indonesia karena mereka sangat jarang berpindah dari sektor informal ke sektor formal. Gambar 9 mendeskripsikan bahwa perubahan ketenagakerjaan terjadi di dalam sektor informal dan pekerja berpindah dari sektor informal ke sektor formal sangat jarang terjadi. Pada sektor formal, perubahan terjadi dari bekerja di sektor formal ke tidak bekerja (tidak bekerja, Gambar 10). Pekerja yang pernah bekerja pada sektor formal sebelumnya sangat sulit mendapatkan pekerjaan di sektor yang sama ketika mereka pindah kerja. Gambar 10 menunjukkan tingginya persentase pekerja yang dulunya bekerja di sektor formal, berpindah menjadi bekerja di sektor informal. Hal ini menunjukkan, meskipun insentif untuk pergeseran pekerjaan secara sukarela tergolong tinggi, sehingga pekerja sektor formal sangat sulit untuk berpindah pekerjaan.

**Gambar 9. Pekerja Informal yang Pindah Kerja 2000-2007**



Sumber: Sakernas

**Gambar 10. Pekerja Formal yang Pindah Kerja 2000-2007**



Sumber: Sakernas

Tabel 8 menggambarkan alasan pindah kerja dan kemungkinan pekerja yang pindah kerja mendapat pekerjaan. Pekerja yang mengundurkan diri pada pekerjaan sebelumnya sangat sulit untuk mencari pekerjaan baru. Mayoritas dari mereka menjadi pengangguran (sekitar 62,52 persen). Di lain pihak, pekerja yang berhenti kerja karena perusahaan bangkrut atau gaji tidak memadai masing-masing sekitar 60,5 persen dan 70,5 persen mendapat pekerjaan baru.

Ada beberapa alasan mengapa pekerja yang mengalami kasus pengunduran diri sulit untuk mendapatkan kerja kembali. *Pertama*, pemecatan terjadi karena rendahnya produktivitas pekerja tersebut. *Kedua*, pekerja yang mengundurkan diri tidak memiliki keinginan untuk menjadi pekerja kembali.

**Tabel 8. Alasan Pindah Kerja**

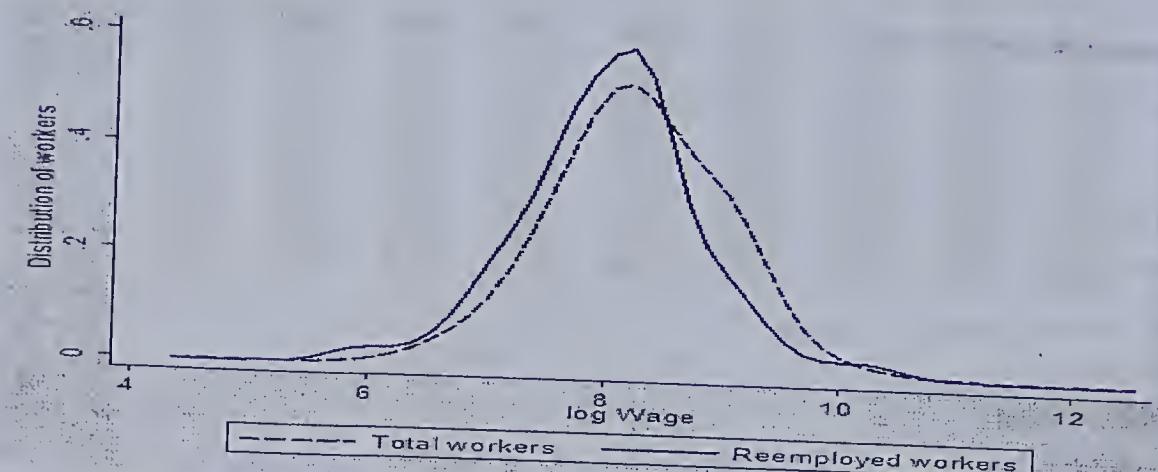
	<i>Job to No Job</i>	<i>Job to Job</i>
<i>Change Job</i>	41.26	58.74
<i>Job-dismissal</i>	62.52	37.48
<i>business stopped</i>	39.49	60.51
<i>Insufficient salary</i>	29.51	70.49
<i>Bad work environment</i>	45.50	54.50
<i>Other</i>	37.72	62.28

Sumber: *Sakernas, Agustus 2006*

Dari uraian di atas, dapat dilihat secara jelas bahwa pergeseran kerja memiliki kaitan dengan kesejahteraan. Gambar 11 menunjukkan gambaran dari distribusi upah pekerja di sektor formal. Terdapat bukti banyak pekerja yang pindah kerja mendapatkan upah yang lebih kecil dari total semua pekerja (lihat *solid line* atau garis tak terputus). Sangat jarang pekerja yang pindah kerja mendapatkan upah yang lebih baik dari total pekerja (dapat dilihat dari garis yang paling kanan). Gambar tersebut tidak dapat membedakan *re-employed worker* berdasarkan alasan pindah kerja karena terbatasnya penelitian. Namun apapun alasannya, upah dari *re-employed worker* di sektor formal tidak dapat kembali pada tingkat upah sebelumnya.

Dalam kondisi *labor surplus*, situasi ini umum terjadi. Beberapa pekerja bersedia menerima upah yang lebih rendah daripada harus keluar dari pasar tenaga kerja. Gambar ini juga dapat menyimpulkan pergeseran pekerjaan sukarela jarang terjadi, kecuali pekerja benar-benar menginginkan pendapatan yang lebih baik di masa depan.

**Gambar 11. Log dari Distribusi Upah antara Semua Pekerja dan Pekerja yang Bekerja Kembali di Sektor Formal**



Sumber: Sakernas, Agustus 2006

Berdasarkan Tabel 9, kita dapat melihat 9 sektor industri yang memiliki kontribusi besar terhadap perekonomian Indonesia dari tahun 2001 hingga 2006, terutama nilai pertumbuhan di setiap sektor. Pertumbuhan rata-rata dari semua sektor pada periode 2001-2006 sekitar 5,54 persen. Berdasarkan dari data ini, dapat diklasifikasikan sektor industri berdasarkan pertumbuhannya. Ada 3 kategori atau klasifikasi dalam kasus ini yaitu, *low*, *medium* dan *high*. Sektor dengan klasifikasi tinggi berarti pertumbuhannya lebih dari 5,54 persen. Sedangkan, kategori rendah pertumbuhan industrinya dibawah 4 persen. Untuk tingkat medium, sektor industri tumbuh antara 4-5 persen. Sektor pertanian dan tambang masuk ke dalam kategori rendah karena hanya tumbuh sebesar 3,24 persen dan 0,06 persen. Sektor manufaktur dan jasa masuk ke dalam klasifikasi medium dengan tingkat pertumbuhan 4,68 persen dan 4,91 persen. Sementara sektor lainnya tergolong tinggi karena tumbuh lebih dari 5,54 persen. Kategori yang ada di Tabel 9 digunakan untuk mengukur seberapa jauh dampaknya terhadap probabilitas hilangnya pekerjaan. Kategori ini juga digunakan untuk melihat probabilitas pekerja mendapatkan pekerjaannya kembali tanpa melihat sektornya.

Tabel 9. Kategori Industri berdasarkan Pertumbuhan Sektor

Sektor	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Rata-rata	Kategori
							Per- tumbu- han 2001-2006	
Pertanian	4.08	3.23	4.34	4.06	0.31	3.42	3.24	Low
Pertambangan dan Penggalian	0.33	1.00	-0.89	-4.61	2.80	1.74	0.06	Low
Manufaktur	3.30	5.29	5.33	6.19	4.78	4.59	4.91	Me- dium
Listrik, Gas, dan Air	7.92	8.94	5.88	5.91	4.68	5.76	6.51	High
Konstruksi	4.58	5.48	6.67	8.17	6.29	8.34	6.59	High
Perdagangan, Hotel, dan Restoran	4.38	3.90	5.30	5.80	8.29	6.42	5.68	High
Transportasi dan Komunikasi	8.10	8.39	11.56	12.70	14.08	14.38	11.54	High
Keuangan, Properti, dan Bisnis	6.60	6.37	7.02	7.72	6.83	5.47	6.67	High
Jasa	3.24	3.75	3.87	4.91	6.18	6.16	4.68	Me- dium
Rata-rata							5.54	

Sumber: CEIC Asia database

Pertanyaan selanjutnya adalah tipe pekerja yang seperti apa yang lebih rentan kehilangan pekerjaan pada saat industri bergejolak. Jawabannya adalah dengan memperkirakan probabilitas kehilangan pekerjaan melalui *logit regression analysis*. Metode ini mengikuti model yang digunakan oleh Ibsen dan Westergaard-Nielsen (2001). Variabel independen yang digunakan untuk melakukan estimasi adalah variable *dummy* jenis kelamin (1 untuk pekerja pria, 0 untuk pekerja perempuan), umur dan *age squared*, *dummy* dari pendidikan rendah (1 jika pekerja menyelesaikan sekolah SLTP kebawah, 0 untuk lainnya), *dummy* dari pendidikan tinggi (1 jika pekerja menyelesaikan pendidikan *diploma/tertiary education*, 0 untuk lainnya. *Dummy* untuk sektor rendah (1 jika sektor industri tersebut mengalami *low growth* berdasarkan table 9, 0 untuk lainnya). *Dummy* untuk sektor tinggi (1 jika sektor industri tersebut mengalami *high growth*, 0 untuk lainnya).

Hasil dari prediksi ditunjukkan pada Tabel 10. Dari tabel tersebut terlihat pekerja pria lebih sering mengalami kehilangan pekerjaan di-

bandingkan perempuan. Pekerja dengan usia tua cenderung bertahan di tempat bekerjanya dibandingkan dengan pekerja usia muda. Hal ini mungkin disebabkan karena adanya peraturan tenaga kerja yang ketat mengatur uang pesangon. Peraturan tersebut mengatur bahwa uang pesangon yang dibayarkan kepada pegawai senior lebih tinggi dibandingkan dengan pekerja yunior. Oleh karena itu perusahaan cenderung menahan para pegawai seniornya dibandingkan dengan pegawai yunior untuk menghindari biaya tinggi.

Pekerja yang memiliki pendidikan tersier jarang kehilangan pekerjaan. Yang menarik, pekerja yang memiliki pendidikan rendah cenderung memiliki posisi yang lebih baik dibandingkan pekerja yang berpendidikan menengah (SLTA). Hal ini disebabkan oleh *nature of economic sector* dimana para pekerja tersebut bekerja. Pekerja *low skill* bekerja di sektor dengan tingkat produktivitas rendah, seperti pertanian. Mereka yang jarang kehilangan pekerjaan karena mereka berkenan menerima tingkat upah yang rendah. Di sisi lain, *medium-skill worker* yang umumnya bekerja di sektor *semi skill manufacture*, seperti industri tekstil dan pakaian dimana perusahaan tersebut mengalami penurunan pertumbuhan *output*, lebih rentan kehilangan pekerjaannya (Atje, dkk., 2008).

Tabel 10. *Logit* dari *Losing Job*

Variabel Independen	Koefisien	Std. Err.	Z	p-value
<i>Sex</i>	-0.3835	0.0421	-9.12	0
<i>Age</i>	-0.1965	0.0068	-28.8	0
<i>Age Squared</i>	0.0019	0.0001	24.56	0
<i>Low Education</i>	-0.9693	0.0503	-19.25	0
<i>High Education</i>	-0.2068	0.0816	-2.54	0.011
<i>Vocational Education</i>	-0.0299	0.0634	-0.47	0.637
<i>Low Sector</i>	-0.6917	0.1492	-4.64	0
<i>High Sector</i>	-1.7718	0.0850	-20.85	0

Sumber: Sakernas, 2006

Hasil temuan ini diperkuat oleh variabel kategori industri. Seorang pekerja yang bekerja di sektor *high growth* cenderung lebih aman dari kehilangan pekerjaan dibandingkan dengan sektor *medium growth*. Hal yang sama juga terjadi pada sektor industri dengan pertumbuhan rendah. Jika kita melihat Tabel 9, sektor industri dengan pertumbuhan medium adalah sektor manufaktur. Berdasarkan Gambar 4 di atas, pekerjaan di sektor manufaktur menunjukkan tren yang menurun. Hal itu menjelaskan mengapa pekerja yang bekerja di sektor medium lebih rentan kehilangan pekerjaan dibandingkan pekerja di sektor lain.

Lebih lanjut, diuraikan dengan memperkirakan probabilitas pekerja yang kehilangan pekerjaan untuk dapat dipekerjakan kembali. Dalam perkiraan ini, dilakukan teknik dan variabel independen yang sama. Dengan perkiraan tersebut diharapkan dapat mengerti tipe pekerja yang berhenti kerja dan mendapatkan pekerjaan baru. Tabel 11 menunjukkan probabilitas pekerja pria yang kehilangan pekerjaan dan mendapatkan pekerjaan kembali lebih tinggi dibandingkan pekerja wanita. Jika kita kembali melihat estimasi di Tabel 10, sangat jelas terlihat bahwa pekerja perempuan sangat rentan di dunia kerja karena mereka sangat sulit untuk mendapatkan pekerjaan kembali. Pengalaman kerja yang terlihat dari usia juga sulit untuk bisa melakukannya *re-employed*.

Yang mengejutkan, pekerja dengan tingkat pendidikan rendah cenderung lebih mudah mendapatkan pekerjaan kembali dibandingkan dengan pekerja dengan pendidikan menengah. Hal ini disebabkan karena mereka rela dibayar rendah sehingga lebih mudah mendapatkan pekerjaan baru. Keadaan ini juga didukung variabel industri, yang menunjukkan bahwa pekerja yang sebelumnya bekerja di sektor *low-growth* (pertanian) agaknya lebih mudah untuk *re-employed*. Sebagian besar pekerja di sektor *low growth*, seperti pertanian (kecuali pertambangan) memiliki pekerja yang *low-skilled*.

Tabel 11. Logit dari Re-employed 2000-2005

Variabel Independen	Koefisien	Std. Err.	Z	p-value
Sex	0.307	0.103	2.97	0.003
Age	0.101	0.021	4.84	0
Age Squared	-0.001	0.000	-3.71	0
Low Education	0.523	0.116	4.52	0
High Education	0.146	0.192	0.76	0.449
Vocational Education	0.066	0.145	0.45	0.65
Low Sector	0.873	0.141	6.19	0
High Sector	0.008	0.099	0.08	0.938

Sumber: Sakernas, 2006

## PENUTUP

Studi ini menunjukkan bahwa selama periode setelah krisis ekonomi 1998, kinerja makro ekonomi yang baik tidak diikuti oleh baiknya pasar tenaga kerja. Beberapa faktor yang teridentifikasi: Pertama, pertumbuhan *output* dari industri yang berbasis tenaga kerja mengalami perlambatan pada beberapa tahun belakangan ini. Ke dua, semakin ketatnya peraturan di pasar tenaga kerja yang mengakibatkan *backwash effect* pada beberapa industri, khususnya industri yang berbasiskan tenaga kerja.

Namun demikian, masih ditemukan kedinamisan pada ketenagakerjaan di sektor manufaktur setelah periode krisis 1998 (2000-2005). Tingkat fleksibilitas ketenagakerjaan menurun cukup signifikan jika dibandingkan dengan periode sebelum krisis. Hal ini dapat dijelaskan dengan tingkat *job creation* dan *job destruction*. Dari hasil temuan juga memperlihatkan bahwa tempat kerja baru pada periode setelah krisis lebih sedikit dibandingkan dengan periode sebelum krisis. Kemudian, tren penurunan pada pertumbuhan ketenagakerjaan (net) belakangan ini lebih diakibatkan karena hambatan dari perusahaan dalam menciptakan lapangan kerja baru dan pada saat yang bersamaan, tidak ada perusahaan baru yang berdiri guna menjaga *job creation*. Sementara, pada estimasi di tingkat industri memperlihatkan

bahwa *job creation* dan *job destruction* berasosiasi secara dekat dengan pertumbuhan *output* dari industri-industri di sebuah negara (meningkat ataupun menurun), jumlah ketenagakerjaan dan usia dari pendirian perusahaan.

Pada tingkat pekerja, ditemukan bahwa transisi pekerjaan dari sektor informal dengan gaji rendah menuju sektor formal dengan pendapatan yang cukup, sangat sulit terjadi dalam waktu belakangan ini. Ini memperlihatkan bahwa sektor informal telah menjadi jebakan bagi para pekerja yang bekerja di sektor ini. Dalam studi ini ditemukan banyak para pekerja yang kehilangan pekerjaan cenderung memilih untuk tidak bekerja dan hanya sedikit diantara mereka yang mendapatkan pekerjaan baru. Bagi mereka yang memperoleh pekerjaan baru bisa memperoleh penghasilan yang relatif lebih rendah. Sangat jarang ditemukan para pekerja yang mendapatkan pekerjaan baru penghasilannya sama tingginya dengan rata-rata pekerja. Fokus pada peningkatan kesejahteraan dan pengukuran beberapa kebijakan sangatlah diperlukan guna melihat para pekerja yang kehilangan pekerjaannya.

Identifikasi pekerja yang rentan kehilangan pekerjaan juga diuraikan dalam studi ini. Pekerja yang memiliki karakteristik tersebut adalah wanita, muda, tamatan SMA dan bekerja di sektor dengan pertumbuhan sedang cenderung kehilangan pekerjaannya, jika dibandingkan dengan karakteristik lain. Lebih menariknya, pekerja yang memiliki karakteristik yang telah disebutkan sebelumnya juga cenderung sulit untuk mencari pekerjaan baru.

Dalam konteks pengukuran kebijakan, temuan studi ini merekomendasikan kepada pemerintah untuk memformulasikan kebijakan pasar tenaga kerja yang lebih memperhatikan pada pekerja dengan karakteristik tersebut. Beberapa cara dapat menjadi pilihan, seperti contoh program pelatihan yang ditujukan khusus untuk pekerja ini. Melakukan perubahan pada peraturan pasar tenaga kerja juga merupakan hal signifikan yang perlu ditempuh guna meningkatkan kinerja pasar tenaga kerja Indonesia.

## KEPUSTAKAAN

Aswicahyono, Haryo, Dionisius A. Narjoko, and Hall Hill. 2008. "Industrialization after a Deep Economic Crisis: Indonesia," *Paper Workshop* dipresentasikan pada the Fourth Australasian Development Economics Workshop, The Australian National University, June 5.

Aswicahyono, Haryo and Titik Anas. 2001. "Toward a Liberalized Trade Regime: Indonesia Trade Policies Review," *CSIS Economics Working Paper Series (WPE 060)*, CSIS, Jakarta.

Atje, Raymond, Deni Friawan, Pratiwi Kartika and Teguh Y Wicaksono. 2008. "The Assessment of The Labour Market for The Employment Intensive Manufacturing Sectors: Textile, Textile Product, and Footwear Industry Case," *Laporan Penelitian* untuk International Labour Organization (ILO).

Bird, Kelly. 2005. "Labor Market and Regulation: International Experience," *Presentasi* untuk Indonesia.

Ibsen, Rikke and Niels Westergaard-Nielsen. 2004. "Job Creation and Destruction over the Business Cycles and the Impact on Individual Job Flows in Denmark 1998-2001," *Working Paper 05-04*, Department of Economics, Aarhus School of Business.

Kong, Tao and Arief Ramayandi. 2008. "Survey of Recent Developments," *Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*, Vol. 44 No. 1, April.

Manning, Chris. 1998. *Indonesian Labour in Transition: An East Asian Success Story?* Cambridge University Press, Cambridge.

Manning, Chris and Kurnya Roesad. 2007. The Manpower Law of 2003 And Its Implementing Regulations: Genesis, Key Articles and Potential Impact," *Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*, Vol. 43 No. 1 pp. 59-86.

Perdana, Ari A. and Deni Friawan. 2007. "Economic Crisis, Institutional Changes, and the Effectiveness of Government: the Case of Indonesia," *CSIS Economics Working Paper Series (WPE 102)*, CSIS, Jakarta.

## **Globalisasi, Pertumbuhan Ekonomi dan Tenaga Kerja *Disadvantage* di Indonesia**

*Deni Friawan dan Carlos Mangunsong*

*Sebagai salah satu bagian dari globalisasi, perdagangan dan liberalisasi investasi tidak hanya menciptakan peluang, tetapi juga resiko dan dampak berbeda ke kelompok yang berbeda. Walaupun globalisasi berdampak besar dan mendukung pertumbuhan, terutama dari sektor padat karya yang dimotori oleh implementasi liberalisasi perdagangan di pertengahan 1980-an, globalisasi menciptakan permintaan tenaga kerja tambahan, yang pada gilirannya menyediakan lebih banyak tenaga kerja dan meningkatkan upah tenaga kerja Indonesia. Termasuk para pekerja yang *disadvantage*, tingkat pengangguran, tingkat underemployment, dan pendapatan yang rendah bagi para pekerja yang lebih muda, perempuan dan kurang terdidik/tidak punya keahlian, terutama bagi mereka yang berasal dari keluarga miskin. Lebih dari itu, meningkatnya para tenaga kerja yang menganggur, setengah menganggur, dan pendapatan yang rendah sepanjang krisis bagi kaum muda, perempuan dan mereka yang kurang terdidik, membuat mereka lebih rentan di pasar tenaga kerja. Oleh karena itu, kebijakan yang mendukung penciptaan pekerjaan lebih baik ditargetkan ke kelompok yang *disadvantage*.*

### **PENDAHULUAN**

Globalisasi telah menjadi salah satu isu paling banyak dibicarakan oleh banyak kalangan memasuki abad 21 atau abad milenium ini. Globalisasi dilukiskan sebagai proses internasionalisasi dan bertumbuhnya saling ketergantungan, dimana batas-batas nasional menjadi kurang penting. Ada tiga kecenderungan yang memfasilitasi globalisasi, yaitu peningkatan teknologi komunikasi dan

pengangkutan, peningkatan pada suplai tenaga kerja di sektor perdagangan internasional, deregulasi dan liberalisasi perdagangan, dan peningkatan aliran modal pada tingkat nasional dan internasional. Interaksi negara-negara di perdagangan internasional, pasar modal dan investasi terus bertumbuh di era globalisasi (Ongile, 2008).

Globalisasi diharapkan mampu menghasilkan peluang bagi banyak orang di seluruh dunia. Globalisasi melalui perdagangan, investasi langsung (FDI), modal, arus migrasi dan teknologi, diperkirakan mampu menghasilkan produktivitas dan permintaan, menciptakan ketenagakerjaan dan nafkah yang lebih tinggi, serta pengurangan tingkat kemiskinan. Perdagangan dan liberalisasi investasi sebagai salah satu dari bagian penting globalisasi, telah meningkatkan surplus produsen dan konsumen, serta spesialisasi dan pertukaran, seperti penciptaan peluang untuk pasar yang baru. Lebih dari itu, membuka peluang investasi baru dan mempromosikan kebijakan baru bagi peningkatan daya saing.

Sebagai sebuah proses yang kompleks, globalisasi tidak hanya menciptakan peluang, tetapi juga mengambil resiko dan dampak berbeda untuk kelompok yang berbeda. Keuntungan dari liberalisasi sesungguhnya tidak selalu sama diperoleh dengan semua sektor di masyarakat, demikian halnya dengan keputusan kebijakan ekonomi yang lainnya. Perdagangan dan liberalisasi investasi telah menciptakan pemenang dan pihak yang kalah. Beberapa sektor mendapatkan keuntungan dari penghapusan kebijakan yang bersifat proteksi, sedang yang lain, terutama yang selama ini telah dilindungi oleh kebijakan, akan hilang selamanya atau paling tidak untuk sementara waktu.

Selanjutnya, globalisasi juga mengenai krisis keuangan global, dimana pekerja di negara maju khawatir akan pendapatan mereka dikalahkan oleh pekerja dengan pendapatan lebih rendah, dan juga para pekerja di negara berkembang yang gelisah ketika nasib mereka dibicarakan di kantor kerja sama internasional. Secara singkat, Lee (2005) menyebutkan, globalisasi telah dituduh sebagai sumber penyakit, seperti peningkatan pengangguran, ketimpangan pendapatan di negara maju, eksploitasi tenaga kerja di negara berkembang, dan perlombaan untuk menurunkan kualitas kondisi karyawan dan

standar tenaga kerja, deindustrialisasi dan marginalisasi negara berpendapatan rendah, meningkatnya kemiskinan dan ketimpangan global, dan degradasi lingkungan.

Di Indonesia, kebijakan liberalisasi sektor investasi dan perdagangan yang diselenggarakan di pertengahan 1980-an sudah menempatkan ekonomi Indonesia untuk menjadi lebih mengintegrasikan ke ekonomi internasional, yang pada gilirannya membawa beberapa konsekuensi ke ekonomi Indonesia. Sektor manufaktur tumbuh lebih dari 10 persen selama 1985-1995 dan mencatat sekitar 25 persen dari keseluruhan GDP (Islam, 2001). Ekspor dari sektor manufaktur meningkatkan lebih dari dua kali dan kontribusinya pada keseluruhan ekspor tumbuh dari 2 persen di 1980 menjadi 50 persen di pertengahan 1990-an (Sjoholm, 2001). Keseluruhan ekonomi, secara riil, tumbuh 6.5 persen selama 1986-1991 dan 8 persen selama 1990-1996 (Iqbal, 1995; Ferridhanusetyawan dan Anas, 2000).

Akan tetapi, apakah dampak dari meningkatnya integrasi ekonomi dengan internasional pada sektor tenaga kerja di Indonesia, sehubungan dengan pertumbuhan yang tinggi pada pendapatan nasional? Agrawal (1996) berargumentasi bahwa tenaga kerja di Indonesia telah menerima keuntungan yang terbesar dari pertumbuhan. Pertumbuhan yang tinggi dari sektor manufaktur, yang padat karya telah menyajikan peluang ketenagakerjaan dan meningkatkan nafkah atau gaji dari para pekerja Indonesia. Namun, ia juga menyebutkan bahwa ada suatu peningkatan ketidakpuasan antar tenaga kerja di sektor industri, seperti isu buruh anak-anak, lingkungan kerja yang tidak pantas, pelanggaran dari gaji yang telah ditetapkan dan keuntungan bagi para pekerja, dan penyalahgunaan para pekerja muda dan perempuan.

Dalam studi ini, tenaga kerja yang *disadvantaged* digambarkan dengan istilah yang lebih luas dibandingkan para pekerja yang tak mahir. Sedangkan globalisasi diwakili dengan istilah yang sempit, yaitu kebijakan liberalisasi investasi dan perdagangan dan krisis keuangan Asia. Tenaga kerja *disadvantaged* digambarkan sebagai kelompok para pekerja yang telah termarginalkan atau mencapai hal positif yang paling rendah atau sebagai dampak negatif dari globalisasi, dan kelompok para pekerja yang peka di pasar pekerja. Dalam hal ini,

tidak ada kesepakatan yang jelas tentang definisi para pekerja yang *disadvantaged*. Dengan mengacu dan mengkombinasikan studi yang terkait lainnya, seperti Moffit (1989), Berthoud (2003), Poole (2003), dan Johnson dan Johnson (2005), karakteristik dan status dari pekerja *disadvantaged* diambil dari data pengangguran, *underemployment*, dan pekerja yang berpenghasilan rendah. Pendekatan ini mengakomodasi dua jenis definisi yang umum dari tenaga kerja *disadvantaged*, yaitu menurut pendapatan dan pilihan.

Sementara itu, pada bagian ke-2 studi ini mengulas tinjauan literatur dari beberapa teori dan temuan empiris yang berhubungan dengan dampak dari globalisasi di pasar pekerja serta definisi dari tenaga kerja *disadvantaged*. Bagian ke-3 adalah uraian tentang kecenderungan umum di pasar pekerja dan ekonomi Indonesia. Bagian ke-4 menguraikan karakteristik dan status beberapa tenaga kerja yang *disadvantaged* di Indonesia. Sedangkan bagian ke-5 menguraikan rekomendasi kebijakan, potensi pengembangan studi dan kesimpulan tentang para pekerja yang *disadvantaged*.

## **GLOBALISASI DAN DAMPAK PASAR TENAGA KERJA**

Bagian ini menguraikan beberapa temuan teoritis dan empiris yang berhubungan dengan globalisasi dan dampaknya di pasar pekerja seperti halnya definisi dan lingkup dari tenaga kerja yang *disadvantaged*. Penjelasan akan dimulai dengan uraian dari dampak globalisasi di pasar pekerja, sebelum menyatakan definisi dan lingkup dari tenaga kerja yang *disadvantaged*.

Pasar tenaga kerja merupakan salah satu koneksi penting dimana globalisasi akan mempengaruhi negara kurang maju. Rama (2002) menjelaskan peningkatan penetrasi impor, penjualan ekspor, kompetisi pada jasa, investasi asing dan fluktuasi nilai tukar oleh karena pergerakan modal internasional secara keseluruhan dapat memberi sebuah efek pada ketenagakerjaan dan pendapatan tenaga kerja. Secara serupa, Orbetta Jr. (2002) mengungkapkan bahwa globalisasi telah diasosiasikan dengan transformasi yang signifikan di pasar tenaga kerja. Misalnya, di tingkat dan struktur permintaan tenaga kerja, kekurangan keahlian dan gaji relatif, dan elastisitas

pekerjaan. Semua perubahan ini, akan memiliki efek yang lebih luas pada kesejahteraan para pekerja dan proses penyesuaian dari globalisasi itu sendiri.

Selama beberapa dekade, dalil Stopler-Samuelson, salah satu hasil dari Heckscher-Ohlin (HO) model dari perdagangan, menawarkan suatu kerangka teoretis tentang bagaimana perdagangan (termasuk liberalisasi perdagangan) mempengaruhi gaji dan ketenagakerjaan. Sementara itu, menurut model Heckser-Ohlin-Samuelson (HOS,1941) tentang perdagangan luar negeri, produk domestik, dan faktor ekualisasi harga, liberalisasi perdagangan mendorong negara mengkhususkan pada produksi barang, dimana mereka memiliki keunggulan komparatif. Sementara, negara-negara perlu mengekspor barang-barang yang digunakan secara relatif berlimpah dan impor barang-barang yang menggunakan faktor yang relatif langka. Ini berarti liberalisasi perdagangan mendorong negara-negara yang terindustrialisasi untuk mengekspor barang-barang yang intensif di modal dan tenaga terampil ke negara-negara yang terbelakang, sedangkan negaranya juga kurang maju mengekspor barang-barang, serta tenaga kerjanya tidak terlatih kepada negara-negara ter-industrialisasi.

Seiring dengan perkembangan perdagangan, produksi produk-produk yang serupa tapi lebih mahal akan terdepresi di negara maju, dan dengan demikian juga terjadi penurunan permintaan tenaga kerja tidak terlatih, mengurangi gaji riil mereka dan meningkatkan pengangguran tenaga kerja tidak terlatih di negara maju. Sementara itu, untuk memanfaatkan keunggulan komparatifnya, negara maju akan mengkhususkan pada produksi dengan menggunakan tenaga kerja terlatih, yang akan menyebabkan peningkatan permintaan tenaga kerja terlatih. Pada akhirnya, peningkatan permintaan tenaga kerja terlatih akan meningkatkan gaji mereka dan memperbesar ketimpangan pendapatan antara tenaga kerja terlatih dan tidak terlatih.

Di negara berkembang, penurunan hambatan perdagangan akan menekan industri yang tidak efisien atau padat modal, yang selama ini dilindungi oleh tarif yang tinggi dan mengekspansi industri padat karya dan berorientasi ekspor, yang merefleksikan keunggulan

komparasi dari negara tersebut. Dengan demikian, akan terjadi pergeseran dalam perdagangan di sektor padat karya tetapi tidak terlatih, yang pada gilirannya akan diterjemahkan menjadi kenaikan relatif dari upah dari buruh tak ahli terhadap harga produk dan upah dari tenaga terampil. Dalam hal ini, liberalisasi perdagangan diasumsikan sangat menguntungkan negara kurang maju karena mereka kelebihan tenaga kerja. Perdagangan yang lebih bebas tidak hanya akan mendorong efisiensi dan pertumbuhan, tetapi juga akan meningkatkan kesempatan kerja dan gaji bagi tenaga kerja tidak terlatih. Lebih dari itu, akan menurunkan gaji dan ketimpangan pendapatan oleh karena tenaga kerja tidak terlatih berada diantara yang paling rendah pendapatannya di pasar tenaga kerja.

Namun demikian, kondisi seperti yang dijelaskan oleh teori HOS di atas tidak akan pasti terjadi, sebab hasil yang diramalkan oleh model HOS banyak bersandar pada asumsi-asumsi yang tegas, dan apabila ada asumsi teoritis yang tidak terjadi maka ramalan dari dalil menjadi tidak akan seperti penjelasan dari Hecker-Ohin-Samuelson. Model HOS berasumsi bahwa terjadi persaingan sempurna dan pendapatan produksi bersifat konstan. Itu pun harus juga mengikuti asumsi teori perdagangan standar yang menyatakan bahwa seluruh sumber daya secara penuh digunakan dan perdagangan akan selalu seimbang.

Asumsi-asumsi tersebut memang tidak akan sesuai dengan kondisi dunia sebenarnya, terutama bagi negara-negara berkembang, dimana pasar yang tidak sempurna ada dimana-mana dan banyak produksi industri lebih bersifat *economies of scale*. Lebih dari itu, adaptasi struktural dari perekonomian negara tidak akan semulus dan secepat teori HOS jelaskan. Liberalisasi perdagangan bisa menimbulkan biaya penyesuaian yang besar dalam bentuk kontraksi *output*, pengangguran dan penurunan perdagangan dalam jumlah besar. Sebagai konsekuensinya, terbukanya perdagangan bebas bisa mengakibatkan standar hidup menurun untuk beberapa pekerja dalam kaitan dengan jatuhnya pendapatan faktor atau pemindahan faktor-faktor produksi, serta meningkatnya ketimpangan pendapatan.

## TENAGA KERJA *DISADVANTAGED*

Tidak ada kesepakatan yang jelas mengenai definisi dari pekerja yang *disadvantaged*, walaupun beberapa karakteristik dan aspek yang serupa telah disepakati tentang definisi dari beberapa peneliti. Konsep *disadvantaged* adalah sesuatu yang fleksibel, baik bagi pembuat kebijaksanaan maupun peneliti yang mengadopsi dari berbagai perspektif dalam mengidentifikasi karakteristik yang berhubungan dengan peluang pekerjaan yang lemah.

Laporan Tenaga Kerja Wilayah Utara (2004), yang dipublikasikan oleh Australia mendefinisikan tenaga kerja *disadvantaged* sebagai orang-orang yang karena hambatan gender, ras, bahasa, kecacatan, tidak mampu membaca, dan tidak dapat berhitung, mengalami kesulitan dibanding orang-orang yang tidak dalam hal keterjaminan pekerjaannya. Kelompok *disadvantaged* dalam laporan ini adalah orang cacat, orang yang berasal dari latar belakang non-bahasa Inggris, lama tidak bekerja, muda (umur diantara 15-24 tahun) dan tua (diatas umur 45 tahun).

Berthoud (2003), mengenali kelompok yang *disadvantaged* sebagai orang tidak bekerja, yaitu para laki-laki dan perempuan yang digambarkan tidak kerja sedikitnya 16 jam setiap minggu, tidak ada pendidikan penuh, dan mereka yang tidak mempunyai mitra kerja. Lebih dari itu, ia juga mengembangkan ukuran dari karakteristik yang dihubungkan dengan ketidaktenagakerjaan dan mengenali enam sumber atau enam karakteristik berhubungan dengan ketidaktenagakerjaan. Mereka terdiri atas umur, struktur keluarga, keterampilan, cacat fisik, kelompok kesukuan dan permintaan akan tenaga kerja. Tabel 1 di bawah menjelaskan detail dari aspek itu. Dengan cara yang sama, Karjalainen (2007) menggambarkan kelompok yang *disadvantaged* sebagai lama tidak bekerja, sakit lumpuh (dengan dana pensiun atau didaftarkan sebagai pencari kerja yang menganggur), orang-orang muda tanpa pendidikan atau pekerjaan dan imigran (termasuk pengungsi).

**Tabel 1. Ringkasan 6 Karakteristik berhubungan dengan Ketidaktenagakerjaan**

Karakteristik	Penjelasan Detil	Penjelasan Sederhana
Struktur keluarga	Misalkan pasangan yang tidak memiliki anak, resiko akan menjadi lebih tinggi untuk individu yang tidak ada pasangan, dan lebih tinggi lagi bila memiliki anak, tergantung pada umur dari anak tersebut dan status perkawinan dari orang tua	1. Tidak ada pasangan, tidak ada anak 2. Orang tua single
Level Keahlian	Misalkan orang dengan keahlian O-level dan orang dengan keahlian pekerjaan manual, resikonya akan secara konsisten lebih rendah dari pada orang dengan kualifikasi dan keahlian yang lebih tinggi	Kualifikasi dan keahlian rendah
Cacat	Orang cacat memiliki ketidak-tenaga-kerjaan lebih tinggi, semakin parah kondisi yang dilaporkan makan semakin tinggi levelnya	Cacat apapun
Umur	Risikonya menurun antara 17 dan 20, dan kurang lebih sama pada umur 20 sampai 49, lalu meningkat pada umur 49 sampai 59	Umur diatas 50 tahun
Permintaan Tenaga Kerja	Semakin tinggi pengangguran di regional maka resiko makin tinggi	Pengangguran tinggi (lebih besar dari 9,5 persen)
Kesukuan	Karibia, Afrika, India dan minoritas lainnya, meningkat dibanding dengan orang kulit putih. Pakistan dan Banglades memiliki peningkatan resiko yang serius. Orang Tionghoa memiliki level resiko yang sama dengan orang kulit putih.	1. Orang hitam 2. Orang India 3. Pakistan/ Bangladesh 4. Minoritas lainnya

Sumber: Berthoud 2003

Mengingat lingkup dan definisi yang disebut di atas, bagian berikutnya berupa data yang menguraikan pola dari status angkatan kerja, mencakup pengangguran, *underemployment*, dan pendapatan tenaga kerja oleh berbagai karakteristik mereka. Berdasarkan pada karakteristik tersebut dapat ditentukan kelompok para pekerja yang termarginalkan atau mencapai hasil positif yang paling rendah atau bahkan dampak negatif dari globalisasi dan kelompok para pekerja yang nampaknya akan lebih rentan di pasar tenaga kerja. Karakteristik meliputi latar belakang bidang pendidikan, umur, lokasi dan jenis kelamin mereka. Pendekatan ini mengakomodasi tidak hanya kedua jenis definisi umum dari tenaga kerja yang *disadvantaged*. Definisi didasarkan pendapatan dan pilihan, tetapi juga mempertimbangkan penemuan teoritis dan empiris yang terkait dengan dampak dari globalisasi di pasar tenaga kerja sebagaimana dijelaskan di atas.

## TRANSFORMASI STRUKTURAL EKONOMI INDONESIA DAN PASAR TENAGA KERJA

Indonesia mengalami pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan perubahan struktural selama 3 dekade pertumbuhan ekonomi. Eko-

nomi Indonesia bertumbuh secara rata-rata sebesar 7,4 persen dan pendapatan nasional bruto (PNB) per kapita secara rata-rata meningkat sebesar 4,5 persen setiap tahun sejak pertengahan 1960-an hingga menjelang krisis ekonomi 1997/1998. Lebih dari itu, serangkaian liberalisasi perdagangan yang dimulai pada pertengahan 1980-an telah menciptakan peningkatan dramatis di sektor manufaktur. Dengan pertumbuhan industri dan sektor jasa, secara relatif, peran sektor pertanian menjadi menurun. Seperti terlihat pada tabel 2, pangsa sektor pertanian, baik di produk domestik bruto (PDB) dan jumlah tenaga kerja telah menurun selama periode tersebut, bahkan penurunan PDB pertanian menurun lebih tajam daripada pangsa tenaga kerjanya. Rasio pangsa PDB dan jumlah tenaga kerja menurun dari 0,67 menjadi 0,33 di tahun 2003.

Sebaliknya, pangsa sektor manufaktur di PDB meningkat dua kali lipat selama periode 1971-1980 dan relatif stabil sejak itu, sedangkan pangsa manufaktur pada jumlah tenaga kerja meningkat tipis, yaitu sebesar 4 persen dari 9 persen menjadi 13 persen. Peningkatan ini adalah akibat dari ekspansi yang intensif di industri padat modal. Lalu pada pertengahan 1980-an, setelah itu, strategi yang difokuskan kepada manufaktur padat karya berhasil mensubtitusi kebijakan subtitusi impor yang mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia selama 1970-an.

**Tabel 2. Komposisi PDB dan Tenaga Kerja menurut Sektor di Indonesia 1971-2003**

Tahun	Pertanian			Manufaktur			Jasa		
	Pangsa PDB	Pangsa Tenaga Kerja	Rasio	Pangsa PDB	Pangsa Tenaga Kerja	Rasio	Pangsa PDB	Pangsa Tenaga Kerja	Rasio
1971	45	67	0,67	20	9	2,22	35	24	1,46
1980	25	55	0,45	43	13	3,31	32	32	1,00
1990	22	50	0,44	39	17	2,29	39	33	1,18
1995	17	44	0,40	42	18	2,33	41	38	1,08
2000	16	44	0,36	40	14	2,86	45	42	1,07
2003	15	46	0,33	39	13	3,00	46	41	1,12

Seiring dengan pertumbuhan ekonomi dan transformasi struktural di perekonomian Indonesia, terdapat perubahan demografi dan sosial. Dalam perjalanan pembangunan ekonomi, program keluarga berencana (KB) yang diperkenalkan pada awal 1970-an telah berhasil menurunkan tingkat pertumbuhan penduduk secara signifikan dan program pembangunan sekolah dan kampanye pendidikan telah meningkatkan investasi sumber daya manusia. Untuk sebelumnya, seperti yang telah ditunjukkan oleh Islam (2002) dan Dhanani dan Islam (2004), program KB telah berhasil menurunkan pertumbuhan populasi umur kerja dari 4,0 persen ke 2,6 persen per tahun selama akhir tahun 1970-an ke akhir 1990-an. Di sektor pendidikan, Smith (2000) menunjukkan bahwa tingkat penerimaan sekolah menengah telah meningkat dari 6 persen di 1960 ke lebih dari 50 persen di akhir 1990-an, sedang penerimaan pendidikan dasar secara umum telah diselesaikan. Di sektor kesehatan, secara serupa tingkat harapan hidup meningkat dari 30 di 1960-an menjadi 60 tahun di akhir 1990-an. Sebagai konsekuensinya, angkatan kerja telah bertumbuh secara dramatis baik dari jumlah maupun kualitas.

Pertumbuhan yang cepat di era sebelum krisis juga ikut menghilang bersama dengan semakin meningkatnya *skill* dari tenaga kerja, berdasarkan pada tingkat kelulusan sekolah dari tenaga kerja sebagai pendekatan dari keahlian yang terpendam pada mereka. Di satu pihak, tabel 3 menunjukkan proporsi pekerja kurang terdidik telah secara terus menerus menurun dari 89,5 persen tahun 1986 menjadi 78,8 persen di tahun 1996. Hal ini secara umum didorong oleh penurunan persentase dari pekerja yang kurang terdidik yang belum bersekolah dan tidak pernah menyelesaikan pendidikan dasar, meski proporsi dari tenaga kerja yang berpendidikan dasar dan pendidikan lebih rendah dari pendidikan sekunder tetap meningkat terus-menerus. Di lain pihak, proporsi tenaga kerja yang memiliki keahlian secara jelas meningkat dari 10,6 persen di tahun 1986 menjadi 17,4 persen di tahun 1996. Hal ini disebabkan oleh sebuah peningkatan pada proporsi tenaga kerja berpendidikan sekunder dan tersier.

**Tabel 3. Kelulusan Sekolah dari Tenaga Kerja Indonesia 1986-2000 (dalam persen)**

Tingkat Pendidikan	1986	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Tenaga kerja kurang terdidik/ahli	89,5	86,5	84,4	82,0	78,8	77,4	77,8
Tidak sekolah	19,1	15,0	12,2	11,2	9,7	8,0	7,9
Tidak selesai pendidikan dasar	28,7	25,3	23,7	22,5	18,9	17,0	16,1
Pendidikan dasar	33,2	36,1	37,0	36,4	37,2	36,0	38,2
Lebih rendah dari pendidikan sekunder	8,5	10,1	11,5	11,9	13,0	15,3	15,6
Terdidik/ahli	10,6	13,5	15,6	18,1	21,2	23,7	22,4
Diatas pendidikan sekunder	9,2	11,5	13,2	15,1	17,4	19,1	17,9
Tertier	1,4	2,0	2,4	3,0	3,8	4,6	4,5

Sumber: BPS, Sakernas

Sementara itu, kuantitas tenaga kerja di Indonesia meningkat seiring dengan peningkatan kualitasnya. Tabel 4 menunjukkan ringkasan beberapa indikator kunci pada pasar tenaga kerja Indonesia. Seperti pada tabel tenaga kerja Indonesia meningkat dari 67,5 juta di tahun 1986 menjadi 95,7 juta di tahun 2000, menciptakan pertumbuhan tahunan sebesar 2,8 persen per tahun atau sekitar 2 juta orang tambahan setiap tahunnya. Akan tetapi, selama 15 tahun ini, tingkat partisipasi tenaga kerja relatif tidak banyak berfluktuasi, yaitu diantara 66 sampai dengan 68 peren. Komposisi tenaga kerja pria-perempuan pun relatif tidak berubah, dimana persentase pekerja perempuan adalah sebesar 38 sampai dengan 39 persen.

Berlawanan dengan kondisi stabil yang dijelaskan di atas, ada perubahan besar pada proporsi tenaga kerja perkotaan dan pekerjaan formal. Oleh karena pertumbuhan ekonomi yang kuat, khususnya di sektor manufaktur padat-karya, secara relatif tenaga kerja perkotaan meningkat dari 21,6 persen di tahun 1986 menjadi 33,9 persen menjelang krisis keuangan 1997/1998. Sedangkan pekerjaan formal juga meningkat dari 28,1 persen menjadi 37,9 persen. Kedua fenomena ini menunjukkan sebuah tren yang jelas akan terjadinya urbanisasi dan formalisasi di ketenagakerjaan Indonesia. Namun perlu dicatat bahwa setelah krisis, tenaga kerja formal kembali menurun sekitar 3,5 persen, yaitu pada tahun 1999 dan 2000.

**Tabel 4. Ringkasan Pasar Tenaga Kerja Indonesia 1986-2000**

	1986	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Tenaga kerja (juta)	67,5	75,4	76,2	83,7	88,2	89,6	95,7
Partisipasi tenaga kerja (%)	66,5	66,4	67,8	66,8	66,9	66,9	67,7
Tenaga kerja perempuan (%)	39,2	38,8	39,0	38,9	38,5	38,8	38,6
Tenaga kerja perkotaan (%)	21,6	25,5	28,7	31,3	33,9	36,0	38,0
Pekerjaan formal (%)	28,1	27,6	30,7	36,1	37,9	35,4	35,3
Pengangguran (%)	2,7	2,5	2,8	4,4	4,9	5,5	6,1

Sumber: BPS, Sakernas

## TENAGA KERJA DISADVANTAGED DI INDONESIA

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, pada bagian ini ditunjukkan data tentang pola tenaga kerja di Indonesia (pengangguran, *under-employment* dan penghasilan pekerja) berdasarkan beberapa karakteristik guna memahami kelompok-kelompok pekerja mana yang telah termarginalkan atau memperoleh efek positif yang paling kecil atau bahkan efek negatif oleh karena globalisasi serta kelompok pekerja yang mana yang rentan di pasar tenaga kerja. Karakteristik yang ditampilkan adalah latar belakang pendidikan, umur, jenis kelamin dan lokasi dari pekerja.

### Karakteristik Orang Menganggur

Tingkat pengangguran lebih tinggi di daerah kota dibanding daerah pedesaan meski keduanya terus meningkat. Sebagaimana terlihat pada tabel 5 selama periode 1986-2000 pengangguran terbuka di perkotaan adalah berkisar antara 5,7 persen hingga 9,7 persen, sedang pengangguran terbuka di pedesaan paling tinggi adalah 3,7 persen. Dhanani (2004) berargumen bahwa tingginya pengangguran di kota adalah akibat urbanisasi. Pencari kerja berpikir bahwa pekerjaan lebih banyak tersedia di kota dibanding di desa. Persepsi ini membuat banyak pekerja, terutama yang muda, untuk bermigrasi ke kota untuk mencari kerja oleh karena mereka berpikir peluang untuk mendapatkan pekerjaan akan lebih besar di kota dari pada bila mereka memilih untuk tetap tinggal di desa.

Ketika pengangguran cenderung meningkat, perbedaan antara pengangguran di kota dan desa cenderung menurun baik sebelum maupun sesudah krisis. Tabel 5 menunjukkan perbedaan itu turun dari 5 kali lipat menjadi hanya 2,5 kali lipat bila kita bandingkan tahun 1986 dengan tahun 2000.

**Tabel 5. Pengangguran Terbuka Berdasarkan Jenis Kelamin dan Daerah Desa-Kota 1986-2000**

	1986-1989	1990-1993	1994-1997	1998-2000
<b>Kota</b>	<b>7,1</b>	<b>5,7</b>	<b>8,2</b>	<b>9,7</b>
Laki-laki	6,8	5,3	7,2	9,0
Perempuan	7,8	6,5	10,0	10,7
<b>Desa</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>2,9</b>	<b>3,7</b>
Laki-laki	1,4	1,4	2,4	3,4
Perempuan	1,4	1,7	3,5	4,2
<b>Kota+Desa</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>4,6</b>	<b>6,0</b>
Laki-laki	2,8	2,5	4,1	5,6
Perempuan	2,7	2,9	5,6	6,6

Sumber: BPS, Sakernas, Publikasi tahunan

Sejak krisis, tertahannya pertumbuhan pada sektor manufaktur yang paling banyak berlokasi di kota, telah menciptakan pengangguran dan berkurangnya kesempatan kerja di kota. Sementara itu, kenaikan sektor pertanian oleh karena depresiasi nilai tukar rupiah memberi daya tarik kepada para pekerja untuk berpindah ke desa. Kejadian ini membuat para pekerja untuk tidak tertarik lagi mencari pekerjaan di kota yang kemudian mengurangi gap pengangguran di desa dan kota.

Pengangguran perempuan lebih tinggi dari pada pengangguran laki-laki meski sebenarnya peringkat ini bisa berkebalikan bila persentasenya dinyatakan dalam umur bekerja dari populasi bukan berdasar jumlah tenaga kerja saja. Seperti tampak pada tabel 6, pengangguran perempuan terus meningkat dari 2,7 persen di tahun 1986-1989 menjadi 6,6 persen di tahun 1998-2000, dan melampaui pengangguran laki-laki sejak 1990-1993 baik di kota maupun di desa

(tabel 5 dan 6). Tingginya pengangguran perempuan dibandingkan pengangguran laki-laki adalah karena tingginya pertumbuhan sektor modern, khususnya manufaktur yang berbasis ekspor, yang telah membuka lebih banyak lagi peluang pekerjaan untuk perempuan sehingga mendorong sejumlah besar perempuan untuk aktif mencari kerja.

**Tabel 6. Pengangguran Terbuka Berdasarkan Jenis Kelamin 1986-2000**

	1986-1989	1990-1993	1994-1997	1998-2000
<b>Kota</b>	<b>7,1</b>	<b>5,7</b>	<b>8,2</b>	<b>9,7</b>
Laki-laki	6,8	5,3	7,2	9,0
Perempuan	7,8	6,5	10,0	10,7
<b>Desa</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>2,9</b>	<b>3,7</b>
Laki-laki	1,4	1,4	2,4	3,4
Perempuan	1,4	1,7	3,5	4,2
<b>Kota+desa</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>4,6</b>	<b>6,0</b>
Laki-laki	2,8	2,5	4,1	5,6
Perempuan	2,7	2,9	5,6	6,6

Sumber: BPS, Sakernas

Bagian terbesar dalam pekerja menganggur adalah pencari kerja berusia muda dan pengangguran terbuka untuk usia muda lebih tinggi dari pada yang usia dewasa. Seperti tampak pada tabel 7, kelompok usia 15-29 mencatat 85 persen hingga 90 persen dari keseluruhan pengangguran terbuka pada 1986-2000, dan pengangguran terbuka untuk kelompok 15-19 dan 20-24 adalah yang tertinggi diantara kelompok-kelompok lainnya. Tingkat pengangguran terbuka usia muda pada umur 15-29 adalah 2 kali lipat lebih tinggi dari tingkat pengangguran secara keseluruhan yang adalah 15 persen. Dalam rentang umur ini, pengangguran terbuka untuk umur kelompok usia 15-19 dan 20-24 adalah secara rata-rata sebesar 12 persen dan 13 persen selama tahun 1986-2000.

**Tabel 7. Pengangguran Terbuka dan Komposisinya Berdasar Usia 1986-2000**

	Tingkat Pengangguran (% tenaga kerja)				% komposisi			
	1986-89	1990-93	1994-97	1998-00	1986-89	1990-93	1994-97	1998-00
<b>Kota</b>	<b>7,1</b>	<b>5,7</b>	<b>8,2</b>	<b>9,7</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
15-19	18,5	13,9	25,2	30,4	17,7	19,4	24,7	23,7
20-24	24,9	18,9	22,3	25,8	53,0	49,5	42,2	38,6
25-29	8,3	7,6	10,8	13,1	18,4	20,7	20,7	20,6
30+	1,2	1,0	1,3	21,5	10,9	10,4	12,4	17,2
<b>Desa</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>2,9</b>	<b>3,7</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
15-19	4,0	4,7	11,6	15,7	32,7	34,4	41,6	39,2
20-24	5,3	5,4	9,0	11,8	43,7	41,8	35,8	35,3
25-29	1,3	1,6	3,1	4,2	12,8	14,2	13,7	14,2
30+	0,2	0,2	0,4	10,0	10,8	9,6	8,9	11,3
<b>Kota+desa</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>4,6</b>	<b>6,0</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
15-19	6,1	6,7	15,4	20,4	23,7	25,5	31,6	29,7
20-24	10,7	9,8	14,4	18,0	49,3	46,4	39,6	37,3
25-29	3,2	3,5	6,1	8,0	15,2	18,0	17,9	18,1
30+	0,5	0,4	0,8	1,4	10,8	10,1	11,0	14,9

Sumber: BPS, *Sakernas, Publikasi Tahunan*

Dhanani (2004) berargumen bahwa tingginya pengangguran terbuka umur muda adalah bukan karena mereka sulit untuk dipekerjakan tetapi karena banyaknya lulusan sekolah dan perkuliahan sehingga mereka mengalami masa transisi dari bersekolah penuh menjadi bekerja penuh. Lebih dari itu, tingginya tingkat pengangguran di kelompok usia 15-19 dan 20-24 adalah karena mereka terdiri atas lulusan-lulusan SMP dan SMA yang tidak melanjutkan sekolah mereka sehingga mereka mencari pekerjaan pertama mereka. Bahkan lebih dari itu, kelompok usia 15-29 memiliki proporsi penduduk yang besar dalam total populasi Indonesia. Dalam tahun yang kami teliti, ternyata kelompok usia 15-29 tahun mencatat sekitar 40 persen dari total populasi nasional dan 50 persen dari populasi perkotaan.

Seiring berjalananya waktu, makin banyak tenaga kerja menganggur yang adalah orang yang terdidik yang merupakan lulusan sekolah menengah dan perguruan tinggi. Tabel 8 menunjukkan tingkat pengangguran di perkotaan berdasarkan umur dan tingkat pendidikan. Persentase pengangguran untuk pendidikan tinggi meningkat hampir dua kali lipat dari 7 persen hingga menjadi 12 persen

diantara tahun 1986 dan 2000. Sementara, proporsi lulusan SMA yang merupakan penganggur terbuka adalah berkisar 57 persen selama periode tadi. Dalam data dapat kita temukan bahwa dalam setiap kelompok usia ternyata kelompok orang dengan pendidikan lebih tinggi memiliki tingkat pengangguran yang paling tinggi. Selama tahun 1998-2000, contohnya, pada kelompok usia 15-19 tahun, pengangguran yang lulusan SMA adalah 55,4 persen, sedangkan untuk lulusan SMP dan SD adalah 24 persen dan 17 persen. Pola yang serupa pun bisa ditemukan pada kelompok umur 20-24 dan 25-29.

**Tabel 8. Umur dan Pendidikan Pengangguran di Kota 1986-2004**

	Tingkat pengangguran (% Tenaga Kerja)				% Komposisi			
	86-89	90-93	94-97	98-00	86-89	90-93	94-97	98-00
15-19	18,5	13,9	26,0	29,8	100	100	100	100
dibawah pendidikan dasar	7,8	6,5	9,5	13,2	7	6	3	3
SD	0,6	8,1	14,6	17,4	29	28	21	20
SMP	19,7	12,9	20,9	24,1	26	27	24	26
SMA	63,2	47,5	56,4	55,4	27	26	30	26
SMK	53,2	44,8	56,9	62,7	10	13	21	24
20-24	24,9	18,9	23,0	26,6	100	100	100	100
Dibawah pendidikan dasar	6,2	4,7	7,0	11,0	3	2	1	2
SD	8,6	5,3	7,8	10,9	8	6	7	8
SMP	18,3	12,6	14,8	19,1	12	13	12	14
SMA	42,1	30,9	32,9	35,6	51	51	47	43
SMK	33,3	25,4	29,6	33,5	22	23	24	25
Pendidikan tinggi	37,9	34,2	38,8	43,4	4	6	8	9
25-29	8,3	7,6	11,2	13,3	100	100	100	100
Dibawah pendidikan dasar	2,9	2,0	3,1	5,9	5	3	2	2
SD	3,5	2,1	3,8	5,8	12	7	7	9
SMP	7,3	5,0	6,9	8,6	13	10	11	12
SMA	13,3	11,7	14,0	15,1	30	38	37	36
SMK	10,1	8,5	11,9	14,0	19	16	15	14
Pendidikan tinggi	19,6	19,9	25,2	25,2	20	26	29	27
Seluruh Umur	6,2	5,7	9,9	9,9	100	100	100	100
Dibawah pendidikan dasar	3,4	1,2	2,3	2,3	6	4	3	3
SD	6,6	2,5	4,8	4,8	15	12	12	13
SMP	8,8	5,4	9,2	9,2	15	15	15	16

SMA	10,7	13,7	16,5	16,5	39	40	38	35
SMK	11,4	9,3	17,1	17,1	18	18	19	20
Pendidikan tinggi	4,3	8,7	12,9	12,9	7	10	12	12

Sumber: BPS, Sakernas, Publikasi tahunan

Menurut Dhanani (2004), sejumlah besar tenaga kerja terdidik tanpa pekerjaan tidak secara otomatis berarti bahwa orang muda yang terdidik akan lebih sulit mencari kerja, dan bahwa sulit dipekerjakan dibanding orang-orang dengan kualifikasi lebih rendah. Bahkan, proporsi besar pada tenaga kerja yang lebih terdidik tetapi menganggur mengindikasikan bahwa pekerja muda pada tahun-tahun itu adalah lulusan SMP atau perguruan tinggi. Hal ini adalah karena pertumbuhan yang cepat pada perkembangan pendidikan di tahun-tahun tersebut dan lebih tingginya pendidikan orang-orang muda. Tidak seperti pengamat lainnya, dia berargumen semakin baik pendidikan orang muda tentu akan semakin baik kondisi pasar tenaga kerjanya dibanding yang kurang berpendidikan, hal ini bisa terjadi oleh karena 3 alasan, yaitu; pengangguran terbuka cenderung stabil dari sisi usia dan tingkat pendidikan, meningkatnya peluang kerja, dan lama mencari kerja secara relatif bersifat konstan (Dhanani, 2004).

Tabel 9 menunjukkan median dari lama mencari kerja yang meningkat berdasarkan tingkat pendidikan namun semakin berkurang 1 bulan bila dilihat secara umum. Median lama mencari kerja meningkat dari 4 sampai 5 bulan untuk mereka yang berpendidikan dasar atau lebih rendah, menjadi 5 sampai 6 bulan untuk mereka yang berpendidikan SMP dan SMA, dan 6,5 bulan untuk mereka yang berpendidikan tinggi di tahun 1990-an. Yang sangat mengejutkan adalah bahwa lama mencari kerja pada masa krisis relatif tidak berubah pada 6 bulan untuk semua kategori pendidikan.

**Tabel 9. Median Lama Mencari Kerja di Kota berdasarkan Level Pendidikan 1986-1998**

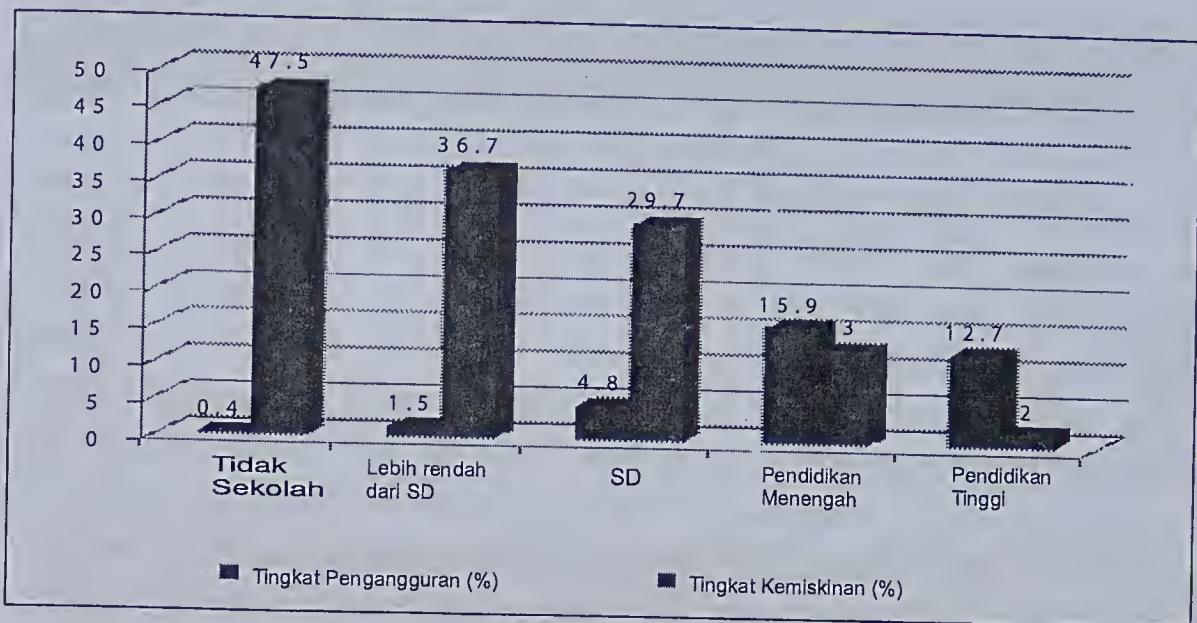
	Laki-laki				Perempuan				Laki-laki+Perempuan			
	86-89	90-93	94-96	98	86-89	90-93	94-96	98	86-89	90-93	94-96	98
Dibawah SD	4,2	3,7	3,7	4,0	4,3	3,3	3,8	4,0	4,1	3,5	3,7	4,0
SD	5,2	4,5	4,8	4,0	5,1	4,1	5,0	5,0	5,1	4,4	4,9	4,5
SMP	6,6	5,5	6,1	5,0	6,6	5,4	5,8	4,0	6,6	5,4	6,0	4,5
SMA	7,8	6,8	6,6	6,0	7,2	6,6	6,3	6,0	7,6	6,8	6,5	6,0
SMK	8,1	6,4	5,7	6,0	6,9	6,6	6,4	5,0	7,6	6,5	6,0	5,5
Perguruan Tinggi	7,0	6,5	6,4	6,0	5,7	6,2	6,5	6,0	6,5	6,4	6,5	6,0
Semua Kategori	7,0	6,0	6,0	6,0	6,5	6,0	6,0	6,0	6,8	6,0	6,0	6,0

Sumber: BPS, Sakernas, Publikasi tahunan

Fakta diatas bahwa penganggur muda membutuhkan waktu yang lumayan lama untuk mencari kerja menimbulkan pertanyaan mengenai hipotesa kemewahan. Sebagaimana juga terjadi di banyak negara berkembang, beberapa pengamat mengatakan bahwa pengangguran di Indonesia dikarakterkan sebagai penganggur yang mewah dimana para penganggur ini berasal dari keluarga yang relatif berkecukupan sehingga tidak terlalu mendesak bagi mereka untuk mencari pekerjaan.

Berdasarkan tingkat pengangguran dan kemiskinan berdasarkan tingkat pendidikan di tahun 1999, Islam (2001) contohnya, seperti yang terlihat di figur 1, menunjukkan bahwa pengangguran lulusan pendidikan menengah dan tinggi adalah yang tertinggi di negeri ini, yaitu 16 persen dan 13 persen. Akan tetapi kemiskinan untuk kelompok ini adalah dibawah rata-rata nasional dan berkisar 13 persen untuk sekolah menengah dan 2 persen untuk pendidikan tinggi. Sedangkan pengangguran untuk pendidikan primer dan yang tidak bersekolah adalah kurang dari 5 persen dan 1 persen, tetapi tingkat kemiskinannya adalah yang tertinggi yaitu 37 persen dan 48 persen. Berdasarkan fakta ini, terlihat bahwa yang miskin tidak bisa bertahan lama untuk tidak bekerja dan harus berkerja apa pun pekerjaan itu.

**Figur 1. Tingkat Pengangguran dan Kemiskinan Berdasarkan Level Pendidikan 1999**



Akan tetapi dengan mencermati data pengangguran berdasarkan tingkat pengeluaran, Dhanani (2004) menunjukkan bahwa secara umum tingkat pengangguran sejalan dengan peningkatan kelompok pendapatan, namun perbedaannya tidak terlalu besar. Seperti pada tabel 10, di tahun 1999, pengangguran meningkat dari 5,4 persen menjadi 6,3 persen, 6,4 persen dan 7,3 persen untuk kuartil (*quantile*) 1, 2, 3 dan 4, sebelum akhirnya menurun menjadi 6,9 persen di kuartil 5. Sejalan dengan itu, tingkat pengangguran meningkat dari sekitar 1 persen menjadi 4 persen hingga 5 persen antara kuartil pengeluaran 1 dan 2, lalu meningkat 1 persen lagi menjadi sekitar 6 persen hingga 7 persen untuk kuartil 2 dan 4. Perbedaan kecil ini ternyata menunjukkan hubungan yang sangat lemah antara pengangguran terbuka dan pendapatan untuk kelas kuartil terkecil. Akan tetapi, tingkat pengangguran untuk perempuan lebih tinggi dari pada laki-laki di semua kuartil pengeluaran.

**Tabel 10. Pengangguran Terbuka Berdasarkan Kuantil Pengeluaran 1997 dan 1999**

Rp. 000/kapita/bulan (% dari total populasi)	K1	K2	K3	K4	K5	Total
<b>Laki-laki</b>						
1997	3,2	3,9	4,5	4,9	5,3	4,3
1999	4,7	5,9	5,7	6,6	6,3	5,8
<b>Perempuan</b>						
1997	4,7	5,8	7,1	8,3	8,1	6,6
1999	6,7	7,1	7,6	8,6	7,8	7,5
<b>Laki-laki+Perempuan</b>						
1997	3,7	4,6	5,4	6,1	6,3	5,1
1999	5,4	6,3	6,4	7,3	6,9	6,4

## KARAKTER UNDEREMPLOYMENT

Kerja paruh waktu secara bertahap terus menurun seiring berjalannya waktu setelah krisis 1997/1998. Sebagaimana ditunjukkan pada tabel 1, total pekerja yang bekerja kurang dari 25 jam seminggu menurun dari 24 persen di periode 1986-1989 ke 23 persen di periode 1994-1997. Sedangkan mereka yang kerja dibawah 35 jam seminggu turun dari 42 persen menjadi 38 persen di periode-periode tersebut. Dhanani (2004) menjelaskan bahwa penurunan tersebut secara garis besar adalah akibat tingginya urbanisasi dan akibat dari perpindahan dari sektor pertanian, dimana jam kerja lebih pendek biasanya terjadi. Dia juga mengungkapkan bahwa porsi pekerja laki-laki yang sangat mudah, yang biasanya kerja dengan jam kerja yang lebih pendek juga menurun pada periode ini, seiring dengan makin meningkatnya pendidikan mereka. Oleh karena itu, mendorong rata-rata jam kerja laki-laki di pedesaan. Sebaliknya, proporsi perempuan yang jam kerja lebih pendek meningkat dalam total tenaga kerja, menurunkan keseluruhan rata-rata jam kerja.

**Tabel 11. Kerja Paruh-waktu Menurut Jenis Kelamin di Kota dan Desa 1986-1998**

	% Kerja kurang dari 25 jam seminggu				% Kerja kurang dari 35 jam seminggu			
	1986-89	1990-93	1994-97	1998	1986-89	1990-93	1994-97	1998
Kota	11	11	12	13	21	20	21	24
Laki-laki	8	8	8	9	16	15	16	18
Perempuan	18	17	18	21	31	30	31	34
Desa	28	27	28	28	47	46	46	47
Laki-laki	19	18	19	18	35	35	36	36
Perempuan	41	40	42	44	63	62	62	64
Kota+desa	24	23	23	23	42	39	38	39
Male	16	15	15	15	31	30	29	30
Female	37	35	35	36	57	54	53	54

Sumber: BPS, Sakernas, Publikasi tahunan

Peningkatan *underemployment* di kota maupun desa selama krisis disebabkan oleh penurunan pertumbuhan sektor industri di kota dan peningkatan sektor pertanian. Peningkatan ini juga oleh karena banyak perusahaan yang menurunkan waktu kerja dari pada pegawainya guna menyelamatkan ekonomi dari perusahaan, sedangkan peningkatan sektor pertanian membuat tenaga kerja untuk kembali mengarah kesana. Sementara itu, peningkatan yang lebih tinggi pada proporsi pekerja perempuan yang bekerja lebih sedikit waktu dari pada laki-laki baik di desa maupun kota mengindikasikan 2 hal: (1) untuk mendukung pendapatan keluarga, maka kaum perempuan masuk kedalam dunia kerja sebagai tenaga kerja paruh waktu; (2) banyak pekerja perempuan yang waktu kerjanya dikurangi.

**Tabel 12. Karakteristik Pekerjaan Paruh Waktu 1986**

	Percentase kolom			Percentase baris			Pekerja (juta)
	0-34	35+	semua	0-35	35+	semua	
Total	100	100	100	41	59	100	
Kota	10,5	26,5	19,9	21,6	78,4	100	13,6
Desa	89,5	73,5	80,1	46,0	54,0	100	54,7
Laki-laki	45,2	71,4	60,6	30,6	69,4	100	41,4
Perempuan	54,8	28,6	39,4	57,3	42,7	100	26,9

Usia 15-19	14,21	7,50	10,14	55,1	44,9	100	6,7
Usia 20-24	12,40	12,31	12,34	39,5	60,5	100	8,1
Usia 25-29	13,16	16,03	14,90	34,7	65,3	100	9,8
Usia 30+	60,24	64,16	62,62	37,8	62,2	100	41,1
<b>Lebih rendah dari SD</b>	<b>57,0</b>	<b>44,1</b>	<b>49,4</b>	<b>47,4</b>	<b>52,6</b>	<b>100</b>	<b>33,7</b>
SD	31,2	35,2	33,6	38,2	61,8	100	23,0
SMP	6,3	9,0	7,9	33,0	67,0	100	5,4
SMA	4,8	10,0	7,8	25,1	74,9	100	5,4
Perguruan tinggi	0,6	1,7	1,3	20,1	79,9	100	0,9
<b>Pekerja (Juta)</b>	<b>28,09</b>	<b>40,2</b>	<b>68,3</b>	<b>28,09</b>	<b>40,2</b>	<b>68,34</b>	<b>68,3</b>

Sumber: BPS, *Sakernas, Publikasi tahunan*

Banyak dari pekerja paruh-waktu berasal dari pendidikan rendah dan porsi pekerja paruh waktu di kelompok ini lebih besar dari pada kelompok lainnya. Pekerja paruh waktu yang berpendidikan lebih rendah dari SD hingga yang berpendidikan menengah membentuk 94,5 persen dari keseluruhan pekerja itu. Sedangkan porsi dari mereka adalah 47 persen untuk yang pendidikannya lebih rendah dari SD. 38 persen yang berpendidikan SD, dan 33 persen untuk yang berpendidikan SMP, jauh lebih tinggi dari pada pendidikan SMA yang 25 persen dan pendidikan tinggi yang mencatat sebesar 20 persen.

Gambaran serupa dapat pula dilihat di tabel 13. Pekerja paruh waktu di tahun 2004 tetap terkonsentrasi di desa, yaitu pekerja perempuan, pekerja yang lebih muda dan pendidikan rendah. Akan tetapi, proporsi mereka menurun secara nyata. Tahun 2004, proporsi pekerja perempuan yang yang bekerja paruh waktu hampir sama dengan pekerja pria, porsi pekerja paruh waktu perempuan menurun sebesar 3 persen menjadi 42 persen dibanding tahun 1986.

**Tabel 13. Karakteristik Pekerja Paruh Waktu 2004**

	Percentase kolom			Percentase baris			Pekerja (Juta)
	0-34	35+	semua	0-35	35+	semua	
Total	100	100	100	32	68	100	
Kota	22,9	47,8	39,8	18,5	81,5	100	37,26
Desa	77,1	52,2	60,2	41,3	58,7	100	56,46
Laki-laki	50,2	71,5	64,6	25,0	75,0	100	60,58
Perempuan	49,8	28,5	35,4	45,4	54,6	100	33,14
Usia 15-19	6,9	4,6	5,3	41,5	58,5	100	5,01
Usia 20-24	9,4	11,2	10,6	28,6	71,4	100	9,95
Usia 25-29	10,7	13,8	12,8	27,0	73,0	100	12,03
Usia 30+	73,0	70,4	71,2	33,0	67,0	100	66,73
Lebih rendah dari SD	28,2	14,7	19,0	47,8	52,2	100	17,84
SD	41,7	35,5	37,5	35,9	64,1	100	35,13
SMP	16,3	21,5	19,8	26,6	73,4	100	18,57
SMA	9,9	22,5	18,4	17,4	82,6	100	17,29
Perguruan tinggi	3,8	5,9	5,2	23,4	76,6	100	4,89
Pekerja (Juta)	30,21	63,51	93,72	30,21	63,51	93,72	93,72

Sumber: BPS, *Sakernas, Publikasi tahunan*

Berdasarkan karakteristik pada tabel di atas, *underemployment* terjadi kebanyakan di desa, pekerja perempuan dan pekerja muda, juga mencerminkan masalah tenaga kerja di Indonesia. Dhanani (2004) berargumen bahwa *underemployment* kemungkinan terjadi secara sukarela untuk tingkat gaji tertentu dan jenis pekerjaan tertentu. Berdasarkan survei antar sensus tahun 1995, dia menunjukkan bahwa hanya sedikit diatas 10 persen dari total pekerja paruh waktu yang bekerja dibawah 35 jam seminggu yang mencari pekerjaan lain. Lebih dari itu, sebesar 58 persen dari mereka yang bekerja paruh waktu menyatakan tidak butuh bekerja lebih. Sementara, 26 persen dari mereka adalah ibu rumah tangga, 6 persen dari mereka masih bersekolah. Sedangkan 2 persen dari mereka menyatakan kehilangan harapan.

## STRUKTUR GAJI DAN KARAKTERISTIKNYA

Tabel 15 menunjukkan tren pendapatan nominal dan riil dan tingkat kemiskinan sebelum krisis. Pendapatan nominal dari gaji pekerja meningkat secara rata-rata sebesar 11,7 persen per tahun, sedang harga konsumen secara rata-rata meningkat 8,3 persen per tahun, menghasilkan 3,3 persen per tahun peningkatan pendapatan riil selama tahun 1982-1997. Sejalan dengan itu, tingkat kemiskinan nasional sebelum krisis juga menurun dari 27 persen menjadi 11 persen antara tahun 1982 dan 1997. Akan tetapi, krisis finansial Asia di tahun 1997-1998 telah memberi efek negatif pada pendapatan riil di Indonesia. Selama 1997-2000, harga konsumen meningkat sebesar 27 persen per tahun, melebihi peningkatan pendapatan nominal yang hanya 21 persen dan menyebabkan pendapatan riil menurun sebesar 4 persen. Oleh karena itu, krisis juga telah meningkatkan tingkat kemiskinan dari 11 persen di tahun 1997 menjadi 24 persen di tahun 2000.

Dapat dilihat pula pada tabel 15, pendapatan riil perempuan meningkat lebih cepat daripada laki-laki dan pendapatan riil desa meningkat lebih cepat dari pada kota. Sebelum krisis, antara tahun 1982 dan 1997, pendapatan riil perempuan meningkat 5 persen, sedang laki-laki sebesar 3 persen. Pada periode yang sama pendapatan riil pedesaan meningkat 6,5 persen, melebihi perkotaan yang sebesar 4,5 persen. Pertumbuhan ini memperkecil perbedaan pendapatan antara jenis kelamin dan desa-kota. Dhanani dan Islam (2004) mengatakan bahwa selama periode pertumbuhan yang cepat ini, kondisi pasar tenaga kerja sangat ketat.

**Tabel 15. Tren Pendapatan Nominal dan Riil dan Tingkat Kemiskinan 1986-2000**

	Indeks (1997=100)				2000	Pertumbuhan rata-rata tahunan (%)			
	1982	1986	1989	1997		1982-1986	1986-1989	1989-1997	1997-2000
<b>Pendapatan nominal</b>									
Indonesia	16	26	32	1	179	13	7	15	21
Laki-laki	17	27	33	1	180	13	7	15	22
Perempuan	12	22	28	1	178	16	8	17	21
Kota	20	31	34	1	170	12	-	15	19
Desa	18	32	33	1	183	16	-	15	22
IHK kota	30	41	53	1	203	8	9	8	27
<b>Pendapatan riil (1997=100)</b>									
Indonesia	53	64	61	1	88	5	-2	7	-4
Laki-laki	55	67	63	1	89	5	-2	6	-4
Perempuan	40	54	53	1	88	8	-1	8	-4
Kota	65	74	63	1	84	3	-	6	-6
Desa	58	77	63	1	90	7	-	6	-4
<b>Tingkat Kemiskinan (%) dari populasi)</b>									
Indonesia	27	17	15	1	24	-10	-2	-4	6
Kota	28	20	17	1	20	-8	-3	-7	6
Desa	26	16	14	1	26	-10	-2	-2	6

Sumber: BPS dan diambil dari Dhanani-Islam (2004).

Pendapatan perempuan dan pekerjaan secara nominal memang lebih kecil dari pada laki-laki dan perkotaan, namun perbedaan diantara mereka semakin kecil sejauhnya tahun 1982 ke 2000. Sebagaimana terlihat di tabel 16, Pendapatan perempuan dan pekerja di pedesaan mendapatkan kurang dari 100 persen dari pekerja laki-laki di perkotaan. Pekerja perempuan yang berada di pedesaan secara terus menerus menjadi pekerja yang paling kecil pendapatannya. Kebijakan liberalisasi di pertengahan tahun 1980-an tampaknya semakin memperbesar perbedaan pendapatan antara perempuan dan laki-laki, sebagaimana juga antara desa dan kota. Selanjutnya

semakin besarnya suplai pekerja laki-laki dan tenaga kerja secara umum di daerah urban, seperti yang terlihat pada tabel 17, membuat pertumbuhan gaji pekerja laki-laki dan perkotaan melambat, sehingga menyebabkan menurunnya ketidakadilan pendapatan antara laki-laki perempuan dan perkotaan-pedesaan.

**Tabel 16. Perbandingan Pendapatan menurut Jenis Kelamin dan Desa-Kota 1982-2000 (%)**

	1982	1986	1990	1996	2000
Perempuan/laki-laki	54	61	56	67	68
Desa/kota	58	67	57	65	70
Perempuan/laki-laki di kota	60	61	61	67	69
Perempuan/laki-laki di desa	51	64	58	62	64

Sumber: BPS, *Sakernas, Publikasi tahunan*

**Tabel 17. Pertumbuhan Tahunan Umur Pekerja, Tenaga Kerja dan Status Kepegawaian 1982-2000**

	1982-1986	1986-1989	1989-1997	1997-2000
Umur kerja populasi	3.8	2.8	2.6	1.5
Laki-laki	4.0	2.9	2.6	1.8
Perempuan	3.7	2.6	2.6	1.2
Lama bersekolah	8.2	5.3	0.1	-0.2
Laki-laki	6.5	4.8	0.1	-0.3
Perempuan	10.5	5.9	0.1	0.0
Tenaga kerja	3.6	2.6	2.1	2.2
Laki-laki	2.0	2.2	2.3	2.1
Perempuan	6.4	3.1	1.8	2.4
Total pekerja	3.7	2.5	2.2	1.7
Laki-laki	2.0	2.2	2.4	1.5
Perempuan	6.6	3.1	2.0	2.0
Pekerja perkotaan	6.3	6.4	7.2	5.2
Laki-laki	5.7	5.7	7.1	5.2
Perempuan	7.5	7.8	7.4	5.1
Pekerja pedesaan	3.1	1.5	0.3	-0.2
Laki-laki	1.0	1.1	0.5	-0.6
Perempuan	6.4	2.1	0.1	0.5
Gaji pekerja	-2.1	4.0	5.6	-1.4
Laki-laki	-3.0	3.2	5.7	-2.3
Perempuan	0.1	5.8	5.3	0.6

Sumber: BPS, *Sakernas, Publikasi tahunan*

Perbedaan pendapatan menurut sektor digambarkan pada tabel 18. Pekerja di sektor pertanian terus menjadi penerima gaji yang terendah lalu dilanjutkan oleh pekerja di sektor manufaktur. Selama periode 1982-2000, pendapatan di sektor pertanian meningkat dari 48 persen menjadi 55 persen, sedang pendapatan sektor manufaktur meningkat dari 95 persen menjadi 100 persen ditahun 1990, kemudian diturunkan menjadi 93 persen. Tingginya pertumbuhan ekonomi dan liberalisasi pada pertengahan 1980-an telah meningkatkan pertumbuhan pendapatan di kedua sektor. Dhanani dan Islam (2004) menjelaskan bahwa pergerakan gaji di berbagai sektor saling meningkatkan mobilitas pekerja antar sektor dan integrasi berbagai sektor.

**Tabel 18. Perbedaan Pendapatan Menurut Sektor 1982-2000**

	1982	1986	1990	1996	2000
<b>Semua sektor</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Pertanian	48	47	48	51	54
Pertambangan dan penggalian	174	-	188	143	152
Manufaktur	95	93	100	93	93
Utilitas	154	-	157	145	145
Konstruksi	118	-	109	101	98
Perdagangan, hotel dan restoran	113	103	111	101	93
Transportasi, gudang & komunikasi	132	-	136	127	127
Keuangan dan bank	231	-	225	208	175
Jasa lainnya	143	119	115	115	127
<b>Perempuan/laki-laki (%)</b>	<b>54</b>	<b>61</b>	<b>56</b>	<b>67</b>	<b>68</b>
Pertanian	48	54	51	53	56
Manufaktur	41	47	47	60	63
Perdagangan, hotel dan restoran	64	61	63	73	79
Keuangan dan bank	88	-	77	92	86
Jasa lainnya	61	64	64	71	67

Sumber: BPS, Sakernas, Publikasi tahunan

Perbedaan pendapatan antar sektor sedikit banyak berkaitan dengan tingkat kemiskinan di masing-masing sektor. Sebagaimana diilustrasikan di tabel 19, sektor pertanian yang menjadi paling kecil pendapatannya, juga sektor dimana tingkat kemiskinan paling besar.

Pada tahun 1999 sektor ini berkontribusi 58,4 persen dari total orang miskin.

**Tabel 19. Tingkat Kemiskinan dan Gaji Relatif Menurut Sektor 1999 dan 2000**

	1999		2000
	Tingkat kemiskinan (%)	Kontribusi ke total kemiskinan (%)	Gaji relatif (nasional=100)
Pertanian	39.7	58.4	54
Perdagangan	17.6	11.1	93
Manufaktur	22.9	7.7	93
Jasa swasta, sosial dan publik	13.1	7.4	127
Transportasi dan komunikasi	24	5.6	127
Konstruksi	29	5.5	98
Pertambangan dan penggalian	29.8	1.00	152
Lainnya	32	0.27	-
Keuangan	5.23	0.23	175
Listrik, gas dan air	14.5	0.17	145

Sumber: BPS, *Susenas* (diambil dari Islam, 2001).

Sementara itu, perbedaan pendapatan menurut tingkat pendidikan semakin mengecil sejalan dengan meningkatnya pendidikan dari seluruh penduduk. Selama periode 1982-2000 pekerja yang tidak menyelesaikan pendidikan dasar menurun dari 60 persen menjadi 54 persen, sedangkan lulusan pendidikan dasar menurun dari 93 persen menjadi 67 persen. Pada periode yang sama, perbedaan gaji untuk orang-orang berpendidikan SMP menurun dari 51 persen menjadi 18 persen. Sedangkan untuk lulusan SMA menurun tajam dari 102 persen menjadi 19 persen. Sementara penurunan paling tajam terjadi pada lulusan universitas yang menurun dari 3 kali lipat di tahun 1982 menjadi hanya 2 kali lipat di tahun 2000. Serupa dengan itu, perbedaan antar jenis kelamin di masing-masing tingkat pendidikan juga menurun, terkecuali bagi yang tidak bersekolah sama sekali. Pada periode 1982 hingga 2000, perbedaan pendapatan paling tinggi terjadi di pendidikan paling rendah dan menjadi lebih kecil perbedaannya

seiring semakin tinggi pendidikan. Berkisar antara 50 persen untuk sekolah dasar dan dibawah 20 persen untuk sekolah menengah atas.

**Tabel 20. Perbedaan Gaji Menurut Pendidikan 1982-2000**

	1982	1986	1990	1996	2000
<b>Semua level</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Tidak sekolah	-	-	47	44	48
Tidak selesai SD	60	56	57	59	54
SD	93	81	72	70	67
SMP	151	123	119	90	82
SMA	202	156	145	124	119
SMK	174	148	136	127	131
Diploma I dan II	-	167	160	161	157
Diploma III	-	-	250	202	191
Universitas	304	241	281	235	217
<b>Perempuan/laki-laki (%)</b>	<b>54</b>	<b>61</b>	<b>56</b>	<b>67</b>	<b>68</b>
Tidak sekolah	-	-	50	53	51
Tidak lulus SD	46	51	49	52	53
SD	45	51	52	55	55
SMP	66	61	51	65	64
SMA	72	69	68	75	71
SMK	-	-	77	84	88
Diploma I dan II	-	-	75	78	82
Diploma III	-	-	69	70	80
Universitas	67	70	69	67	68

*Sumber: BPS, Sakernas, Publikasi Tahunan*

## IMPLIKASI KEBIJAKAN

Selama 30 tahun terakhir Indonesia mengalami pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan mengubah secara struktural perekonomian Indonesia serta pasar tenaga kerjanya. Perubahan ini pada sisi permintaan membuat Indonesia lebih terintegrasi dengan ekonomi global, khususnya setelah kebijakan liberalisasi di pertengahan tahun 1980-an. Pertumbuhan yang kuat dan berkelanjutan di sektor padat karya membuat peningkatan permintaan akan tenaga kerja. Akan tetapi dari sisi penawaran, kebijakan keluarga berencana (KB) dan pembangunan persekolahan mendorong peningkatan investasi

sumber daya manusia. Kedua ukuran ini secara bersamaan telah menciptakan peningkatan tenaga kerja Indonesia dari 67,5 juta orang di tahun 1986 menjadi 95,7 juta orang di tahun 2000.

Disamping itu, telah terjadi perubahan tingkat pengangguran di Indonesia. Pengangguran di Indonesia dapat digambarkan melalui beberapa karakteristik. *Pertama*, pengangguran terbuka di kota lebih tinggi daripada di desa oleh karena proporsi besar dari tenaga kerja muda yang aktif mencari pekerjaan dan besarnya migrasi dari desa ke kota. *Kedua*, pengangguran terbuka untuk orang muda lebih tinggi dari pada yang lebih tua. *Ketiga*, tingkat pengangguran perempuan lebih tinggi daripada laki-laki, meski persentasenya menjadi terbalik bila dilihat dari umur kerjanya. *Keempat*, porsi pengangguran yang lebih terdidik meningkat secara dramatis. *Kelima*, hipotesa pengangguran mewah hanya benar sebagian saja dalam menjelaskan pengangguran di Indonesia.

Sementara itu, *underemployment* di Indonesia memiliki beberapa karakteristik, yaitu: (1) kerja paruh waktu semakin menurun, terutama setelah krisis 1998; (2) ketika krisis pekerja paruh waktu meningkat cukup besar; (3) sebelum krisis, kerja paruh waktu di pedesaan lebih besar jumlahnya dari pada di perkotaan; (4) pekerja paruh waktu kebanyakan adalah perempuan; (5) banyak pekerja paruh waktu yang berasal dari pendidikan rendah, dan jumlah mereka lebih banyak dari pada pendidikan yang lebih tinggi; (6) pekerja paruh waktu terkonsentrasi di desa, pekerja perempuan, pekerja muda dan pendidikan rendah. Meskipun demikian proporsi mereka menurun secara signifikan seiring dengan waktu.

Berkaitan dengan struktur gaji dan karakteristiknya dapat disimpulkan bahwa: (1) sebelum krisis pendapatan nominal masih lebih besar dari pada tingkat inflasi; (2) pekerja perempuan di pedesaan mendapatkan lebih kecil pendapatan dari laki-laki dan di perkotaan; (3) pendapatan riil perempuan meningkat lebih cepat dari pada laki-laki, termasuk juga pendapatan riil pedesaan dibanding perkotaan; (4) pekerja pertanian masih terus menjadi pekerja dengan penghasilan terkecil; (5) peningkatan pendidikan pada populasi Indonesia membuat perbedaan pendapatan semakin mengecil secara signifikan.

Berdasarkan karakteristik di atas, dapat disimpulkan bahwa pekerja yang *disadvantage* adalah pekerja yang berada di pedesaan, berusia muda, berjenis kelamin perempuan dan kurang berpendidikan, khususnya mereka yang berasal dari keluarga miskin. Liberalisasi perdagangan yang dimulai pada pertengahan tahun 1980-an telah menciptakan banyak permintaan akan tenaga kerja dan memberi peningkatan pendapatan bagi kelompok *disadvantage*. Akan tetapi, pekerja ini sangat rentan ketika menghadapi krisis ekonomi seperti yang terjadi tahun 1998.

Oleh karena itu, implikasi kebijakan yang harus dilakukan dalam menghadapi hal ini: (1) menciptakan kebijakan yang bisa meningkatkan pekerjaan yang lebih banyak lagi dan lebih baik lagi untuk kelompok yang *disadvantage*; (2) membuat kebijakan yang dapat meluaskan kesempatan kerja di sektor formal di luar sektor pertanian; (3) pemerintah harus membantu tenaga kerja muda yang baru lulus sekolah untuk mencari pekerjaan yang paling cocok bagi mereka melalui perluasan informasi dan pertukaran tenaga kerja; (4) pemerintah harus melanjutkan investasi untuk pengembangan sumber daya manusia. Secara singkat, Alisjahbana dan Manning (2006) mengatakan bahwa adalah esensial bagi pemerintah untuk menciptakan kebijakan yang dapat menfasilitasi pekerja untuk bekerja lebih baik, yaitu pekerjaan yang berpendapatan lebih tinggi dan stabil.

## KEPUSTAKAAN

Agrawal, Nisha. 1996. "The Benefits of Growth for Indonesian Workers." *The World Bank Policy Research Working Paper* No. 1637.

Alisjahbana, Arminda S. and Chris Manning. 2006. "Labour Market Dimensions of Poverty in Indonesia". *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 42 No. 2. p:235-61.

Berthoud, Richard. 2003. *Multiple Disadvantage in Employment: A Quantitative Analysis*. New York: Joseph Rowntree Foundation.

Bradbury, Katharine L. 2000. "Rising Tide in the Labor Market: To What Degree Do Expansions Benefit the Disadvantaged?"

Dhanani, Syafiq. 2004. "Unemployment and Underemployment in Indonesia, 1976-2000: Paradoxes and Issues" *International Labour Organization (ILO) Working Paper*.

Dhanani, Syafiq, Iyanatul Islam. 2004. " Indonesian Wage Structure and Trends, 1976-2000". *ILO Working Paper*.

Feridhanusetyawan, Tubagus dan Titik Anas. 2000. "Revisiting the Cause of the Indonesian Economic Crisis." Dalam *Economic Crisis in Indonesia*, ed. Masami Ishida. Chiba: Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization.

Feridhanusetyawan, Tubagus, Haryo Aswicahyono, and Ari A. Perdana. 2001. "The Male-Female Wage Differentials in Indonesia" *Centre for Strategic and International Studies (CSIS) Working Paper No. 059*.

Islam, Rizwanul, et al. 2001. "The Economic Crisis : Labor Market Challenges and Policies in Indonesia". Dalam Betcherman Gordon dan Rizwanul Islam Ed. "In East Asian Labor Market and The Economics Crisis; Impact, Responses dan Lessons". Washington : World Bank dan ILO.

Islam, Iyanatul. 2002. "Poverty, Employment and Wages: An Indonesian Perspective". Paper was presented in ILO-JMHLW-Government of Indonesia Seminar on "Strengthening Employment and Labour Market Policies for Poverty Alleviation and Economic Recovery in East and Southeast Asia."

Johnson, Gloria Jones, dan W. Roy Johnson. 2005. "Cumulative Disadvantage Theory and Contingent Work: Race and Gender Comparisons." *Iowa State University Working Paper*.

Karjalainen, Vappu. 2007. "Assisting the Disadvantaged Groups: Statements and Comments." *Working Paper*. STAKES, National Research and Development Centre for Welfare and Health.

Moffit, Robert. 1989. "Labor Force Participation among the Economically Disadvantaged". *Background Paper No. 22*. Department of Labor, Washington, DC. Commision on Workforce Quality and Labor Market Efficiency.

Ongile, Grace. 2004. "Globalisation, Trade and Gender, The Key Concerns" in *Gender, Economies and Entitlements in Africa*, CODESRIA.

Orbeta, Aniceto C. 2002. "Globalization and Employment: The Impact of Trade on Employment Level and Structure in the Philippines." *The PIDS Discussion Paper Series* No. 200-04.

Poole, William. 2003. "Booms, Recessions, and the Economically Disadvantaged." *Working Paper*, School of Business and Management, University of Arkansas at Pine Bluff.

Rama, Martin. 2002. "Globalization and Workers in Developing Countries." *East-West Center Working Papers* No. 41 (February).

Stolper, W. dan P. A. Samuelson. 1941. "Protection and real wages", *Review of Economic Studies*, Vol. 9, hal. 58-73.

Suryahadi, Asep. 2001b. "Globalization and Wage Inequality in Indonesia: A CGE Analysis." *East-West Center Working Papers* No. 26 (May).

Suryahadi, Asep, Daniel Suryadarma, dan Sudarno Sumarno. 2006. "Economic Growth and Poverty Reduction in Indonesia: The Effects of Location and Sectoral Components of Growth". *SMERU Working Paper*. Agustus.

Suryahadi, Asep, Paul Chen, dan Rod Tyers. 2001a. "Openness, Technological Change and Labor Demand in Pre-Crisis Indonesia." *Working Papers in Economics and Econometrics* No. 377. Faculty of Economics and Commerce, and Economics Program, Research School of Social Sciences, Australian National University.

## PARA PENULIS

---

**CARLOS MANGUNSONG.** Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

**DENI FRIAWAN.** Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

**FAJAR B. HIRAWAN.** Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

**HARYO ASWICAHYONO.** Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

**IRA SETIATI.** Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

**M. SUDIBJO.** Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

**PRATIWI KARTIKA.** Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

**TEGUH WICAKSONO.** Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

**WIDDI MUGIJAYANI.** Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

# PEACE IN ACEH

Hamid Awaludin

## PEACE IN ACEH

Notes on the Peace Process  
between the Republic of Indonesia  
and the Aceh Freedom Movement (GAM)  
in Helsinki



ISBN: 978-979-1295-11-6

Harga: Rp. 90.000